

LA DISSOLUTION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1935, à 14 heures

PAR

Yusuf HAIKAL

DIPLOMÉ ÈS SCIENCES PÉNALES

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants : MM. GIDEL, Professeur

J. BARTHELEMY, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

—
1935

LA DISSOLUTION
DE LA
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

LA DISSOLUTION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1935, à 14 heures

PAR

Yusuf HAIKAL

DIPLÔMÉ ÈS SCIENCES PÉNALES

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants : MM. GIDEL, Professeur

J. BARTHELEMY, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1935

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



INTRODUCTION

Dans cet ouvrage, nous nous attacherons à l'étude de la dissolution de la Chambre des Députés en France.

Nous ne nous occuperons pas de la dissolution de la Chambre Basse dans les autres pays.

Par ailleurs, nous limiterons notre sujet à l'étude de la dissolution de la Chambre depuis la Constitution de 1875. Nous n'avons pas envisagé les cas de dissolution qui ont eu lieu en France avant cette date pour limiter la partie historique de ce livre. Nous nous sommes au contraire efforcés de développer la partie critique qui présente à nos yeux le plus grand intérêt, car l'institution du droit de dissolution ayant été organisée d'une façon embryonnaire, soulève une foule de problèmes de droit public d'actualité, que le législateur devra résoudre un jour très prochain.

Nous exposerons tout d'abord la question de la dissolution au point de vue historique et juridique. Cette étude constituera notre « Première Partie ».

Enfin nous essayerons de dégager l'aspect politique et critique de la question. Cette étude constituera la « Deuxième Partie » de cet ouvrage.

PREMIÈRE PARTIE

Le Droit de Dissolution d'après la Constitution de 1875



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552810_0020

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION DU DROIT DE DISSOLUTION DANS LA CONSTITUTION DE 1875

Au lendemain de la guerre de 1870, quand la France se relevait vaincue et appauvrie, les Français de toutes les classes attendaient impatientement que l'Assemblée Nationale élue le 8 Février 1871, dote la France d'institutions politiques définitives.

Beaucoup d'espairs devaient être déçus.

L'Assemblée était divisée en plusieurs groupes rivalisant d'intransigeance ou d'impuissance dans la réalisation de leurs propres vues.

Aux Républicains qui voulaient consolider la « République provisoire » (1), s'opposa la coalition des partisans des différentes monarchies possibles :

Une trentaine de Bonapartistes remuants, environ deux cents Légitimistes et deux cents Orléanistes, tous inconciliables sur le point de savoir quel serait le Chef de la France du lendemain, s'allièrent pour entraver le travail d'organisation républicaine des partis de gauche.

Incapables d'agir immédiatement, ils se trouvaient d'accord pour réserver l'avenir.

L'intérêt national méconnu ou délaissé, des groupes d'intérêts personnels attendant le moment de se réaliser même à l'encontre des vœux de la Nation, tel fut, jusqu'en 1875, le spectacle qu'offrit le gouvernement de la France.

La situation semblait sans issue.

Ce fut presque par surprise que fut indirectement consacrée officiellement la République, lors du fameux amendement Wallon.

Dès ce jour quelques Républicains, hommes de grande valeur et de haute intelligence, affirmèrent le triomphe définitif des partis de gauche et y travaillèrent avec foi.

Ils ne se trompaient point.

(1) La République provisoire avait été proclamée le 4 Sept. 1870.

La majorité des partis de gauche se constitua de plus en plus fermement pour ne plus disparaître.

Les Républicains conservateurs inscrivirent dans la Constitution, qu'ils firent voter à l'Assemblée, les règles d'une République parlementaire. C'est ainsi que le droit de dissolution de la Chambre des Députés par le Chef de l'Etat, droit qui constitue une des caractéristiques essentielles du régime parlementaire classique, fut inscrit dans l'art. 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875, qui dit :

« Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés, avant l'expiration légale de son mandat. »

Ce texte important, qui est la base de toute l'étude faite dans cet ouvrage, ne fut pas voté sans difficultés.

L'attitude des divers groupes de l'Assemblée Nationale devant la reconnaissance du droit de dissolution au Chef de l'Etat, l'opinion de la Commission que l'Assemblée avait chargé d'élaborer des lois constitutionnelles pour la France, l'exposé des théories qui firent l'objet des débats à l'Assemblée au moment du vote de l'article 5, vont faire successivement la matière des trois paragraphes de ce chapitre.

§ 1. — *Théories des adversaires et des partisans du droit de dissolution*

Les membres de l'Assemblée Nationale étaient dans leur ensemble partisans des institutions parlementaires.

Le pays était las des régimes de dictature. Il aspirait à relever ses ruines dans la paix et dans la liberté. Le souvenir de la France de la Seconde Restauration, période d'épanouissement du parlementarisme, accompagnée de calme et de prospérité économique, exerçait sur de nombreux esprits une réelle attraction.

Thiers lui-même, parlant à l'Assemblée ne voulait-il pas traduire cette pensée ? (2)

« Oh ! la dictature, elle s'est levée sur notre pays. Oui,

(2) Séance du 24 mai 1873.

et je n'ai pas assez peu de mémoire pour l'avoir oublié. Vous a-t-elle sauvé ?

« Vous lui avez, avec une confiance bien grande, abandonné la solution de toutes les questions qui intéressaient le Pays. Qu'en a-t-elle fait ? le Pays est tombé en 1815 avec la gloire. Comment est-il tombé en 1870 ? »

Outre ces considérations de fait, il faut mentionner le mouvement doctrinal à cette époque en faveur des principes parlementaires, Beaucoup étaient les disciples de Prévost-Paradol, et, à l'Assemblée même, les idées exposées dans « la France Nouvelle » étaient fréquemment commentées et défendues.

C'est ainsi qu'il était généralement admis qu'« il est difficile, sinon impossible, de se passer du droit de dissolution dans un Etat représentatif qui veut rester libre ». (3)

Dès 1873, plusieurs constituants proposèrent de reconnaître ce droit au Chef de l'Etat.

La première proposition en date fut présentée par M. Pradié le 4 Avril 1873 (4). Il y disait sans discours qu'il fallait à son avis dans une République parlementaire « accorder conjointement au Président de la République et à la Haute Chambre, le droit de dissoudre l'autre Chambre ».

Un mois plus tard, Thiers, Chef du pouvoir exécutif, présentait, par l'intermédiaire de M. Dufaure, un projet sur l'organisation des pouvoirs publics.

L'article 15 était ainsi conçu :

« Lorsque le Président de la République estimera que l'intérêt du pays exige le renouvellement de la Chambre des représentants avant l'expiration normale de ses pouvoirs, il demandera au Sénat l'autorisation de la dissoudre.

« Cette autorisation ne pourra être donnée qu'en comité secret, à la majorité des voix. Elle devra être donnée dans un délai de 8 jours.

« Les collèges électoraux devront être convoqués dans les trois jours qui suivront la notification faite au Président de la République du vote affirmatif du Sénat. »

(3) Cf. Prévost Paradol « La France Nouvelle », p. 143.

(4) Cf. Journal Officiel du 21 Mai 1873.

Quand ce projet fut déposé (5), toute la droite de l'Assemblée se leva manifestant des protestations unanimes. Le duc de Broglie se fit le champion de la bataille menée contre le gouvernement de Thiers. Dans une demande d'interpellation, signée par plus de la moitié des membres de l'Assemblée, il réclamait « un ministère dont la fermeté rassurerait le pays et affirmait la nécessité de faire prévaloir, dans le Gouvernement, une politique purement conservatrice ». (6)

Thiers n'était-il pas le traître favorisant les progrès des menées radicales ?

Bien plus, certains républicains même refusèrent la lecture du projet. M. Peyrat protesta en termes énergiques, alléguant l'incompétence de l'Assemblée à connaître de ce projet : elle n'avait reçu aucun mandat spécial, défini et indiscutable d'exercer le pouvoir constituant.

A cette séance houleuse de l'Assemblée, le sort du Ministère Thiers se joua. Trop de mécontentements et de haines personnelles se coalisaient contre lui. Quelques jours plus tard (7), après une interpellation sur sa politique générale, il se défendit magnifiquement. Faisant allusion à l'article 15 du projet Dufaure, il dit :

« Si deux Chambres, la faculté de dissolution, et un pouvoir exécutif vigoureusement constitué, si tout cela ne suffit pas, indiquez-moi le remède, donnez m'en un qui me rassure... »

La séance se termina par un ordre du jour de blâme voté par 360 voix contre 344. C'était l'annonce de la chute retentissante du Gouvernement de Thiers. Avec elle vint l'oubli du projet Dufaure ; on ne discuta même pas l'opportunité et la conception du droit de dissolution, tel qu'il se présentait dans ce projet.

Que signifiait le vote de l'Assemblée ? Que voulait-elle ? , , ,

A la minorité républicaine, s'efforçant d'organiser définitivement les institutions politiques d'une République parlementaire, elle criait : A mort le radicalisme qui expose la Nation à tous les dangers !

(5) Séance du 19 Mai 1873.

(6) Cf. Alex. Israël « La Dissolution », p. 10.

(7) Séance du 24 Mai 1873.

La majorité des groupes de droite triompha une fois encore en faisant voter la loi du 20 Novembre 1873 qui organisait les pouvoirs personnels du Maréchal-Président, de Mac-Mahon, pour une durée de 7 ans.

Le pays cependant se lassait des intrigues de l'Assemblée, de la stérilité de ses discussions, de l'incohérence du système politique existant.

Le 29 Novembre 1873, une commission de trente membres fut chargée de procéder à la confection des lois constitutionnelles. Il s'agissait d'empêcher le peuple de crier son mécontentement. Mais la mauvaise volonté des droites restait. Leur tactique était d'empêcher, à tout prix, quelque mesure définitive qui vînt contrarier leurs espérances. Les travaux de la Commission des Trente n'allèrent que très lentement. Toutefois la ténacité de quelques républicains devait avoir raison de ces résistances et faire reconnaître aux lois constitutionnelles les caractères d'immutabilité et de fixité.

§ 2. — *La Commission des Trente*

Cette commission était sous la tutelle des partis de droite et particulièrement sous l'influence du Duc de Broglie, Chef du Gouvernement. Elle présenta des premières dispositions qui n'aboutirent pas. Mais la façon, dont le duc de Broglie les portait à la connaissance de l'Assemblée, est significative sur la tactique suivie par son Gouvernement :

« Ce n'est pas, Messieurs, une constitution que nous vous apportons, c'est un *expédient temporaire*, au sein de la confusion des pouvoirs. »

Il exposait ensuite un système à base de parlementarisme, où le droit de dissolution était envisagé dans les termes suivants :

« Dans le cas, où le Président jugerait qu'il y a lieu de dissoudre la Chambre des représentants, avant l'expiration légale de son mandat, cette dissolution pourra être prononcée par un décret rendu d'après l'avis du Grand Conseil délibérant en séance secrète. Les électeurs devront être con-

voqués, pour l'élection d'une nouvelle Chambre, dans le délai de six mois. » (8)

Après la chute de Broglie, sur la demande de Mac-Mahon, la commission fut chargée d'élaborer d'autres lois constitutionnelles.

Le 15 Juillet 1874, elle présenta par l'intermédiaire de son rapporteur, M. de Ventavon, un rapport sur l'organisation des Pouvoirs Publics. Il n'apportait rien de nouveau. Il s'agissait seulement d'une réédition de la loi du Septennat. Casimir Périer lutta désespérément pour aboutir à la reconnaissance officielle de la République et sortir du provisoire : L'article 4 de sa proposition précisait :

« Le Maréchal, *Président de la République*, est investi du droit de dissoudre la Chambre des Députés. Il sera procédé en ce cas à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois. »

Sa proposition fut rejetée (9). Il échoua, comme avaient alors échoué toutes les tentatives des républicains.

Les travaux de la Commission semblaient voués à un échec définitif. Ils furent cependant à nouveau présentés à l'Assemblée le 21 Janvier 1875.

M. de Ventavon ne s'y présentait pas avec un esprit changé. Il annonça qu'il « n'apportait pas une Constitution, ce nom ne convenant qu'aux institutions ayant un caractère indéfini ». Le projet ne visait toujours qu'à organiser « des pouvoirs temporaires et personnels ».

Le timide projet de la Commission se composait de cinq articles. Il organisait les pouvoirs du Maréchal-Président, qui devaient lui permettre d'assurer le succès des idées conservatrices.

Voici le texte de ce projet qui devait servir de base « aux discussions ultérieures à l'Assemblée » :

« Article Premier.

« Le Maréchal de Mac-Mahon, *Président de la République*, continue d'exercer avec ce titre le Pouvoir Exécutif dont il est investi.

« Article 2.

« Il n'est responsable qu'en cas de haute trahison.

(8) Cf. Article 21 du projet de Broglie.

(9) A la séance du 23 Juillet 1874, par 374 voix contre 333.

« Les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.

« Article 3.

« Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre et le Sénat.

« La Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

« Le Sénat se compose des membres élus ou nommés dans les proportions et aux conditions qui seront réglées par une loi spéciale.

« Article 4.

« *Le Maréchal, Président de la République, est investi du droit de dissoudre la Chambre des Députés. Il sera procédé, dans ce cas, à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois.*

« Article 5.

« A l'expiration du terme fixé par la loi du 20 Novembre 1873, comme en cas de vacance du pouvoir présidentiel, le Conseil des Ministres convoque immédiatement les Assemblées qui, réunies en Congrès, statuent sur les résolutions à prendre.

« Pendant la durée des pouvoirs confiés au Maréchal de Mac-Mahon, la révision des lois constitutionnelles ne peut être faite que sur sa proposition. »

C'est de ce texte, longuement discuté et amendé, que devait sortir la loi constitutionnelle du 25 Février 1875.

La deuxième séance consacrée à la discussion de ce projet eut lieu le 28 Janvier 1875.

Les Républicains s'étaient longuement concertés, pour unir leurs efforts et tenter une nouvelle fois de faire reconnaître solennellement la République.

Ils devaient enfin réussir, mais la bataille fut dure.

L'amendement de l'article premier du projet devait leur fournir l'occasion de cette victoire tant cherchée. Nous allons brièvement en rappeler les incidents, car nous aurons à envisager plus loin ses répercussions sur la discussion de l'article 4, qui nous intéresse plus particulièrement.

M. Laboulaye fut le premier à venir attaquer le projet de la Commission au nom des idées républicaines.

A l'article premier, il opposa l'amendement :

« Le Gouvernement de la République se compose de deux Chambres et d'un Président. » Il le défendit avec vigueur. Mais cet amendement fut repoussé par 359 voix contre 336.

Les prétentions des groupes de gauche semblaient à jamais irréalisables.

Au moment où l'Assemblée allait passer à la discussion du second article du projet (10), un juriste, M. Wallon, député timide et qui votait généralement avec les conservateurs, se leva à son banc et le Président déclara qu'il proposait un article additionnel à l'art. premier. Il y était dit :

« Le Président de la République est élu à la pluralité des suffrages par le Sénat et par la Chambre des Députés, réunis en Assemblée Nationale. »

« Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible. »

La Commission demanda qu'on lui renvoyât l'amendement. Le lendemain elle annonçait qu'elle le repoussait.

M. Wallon sentant l'appui moral de tous les républicains défendit son texte, de son mieux.

Il fut franc. Il dit à l'Assemblée des mots de bon sens. Il ne fit pas de polémique :

« Il faut sortir du provisoire. Si la monarchie est possible, si vous pouvez montrer qu'elle est acceptable, proposez-la.

« Que si au contraire elle ne paraît pas possible, eh bien ! je ne vous dis pas : Proclamez la République ! mais je vous dis : *constituez le gouvernement de la République.* »

On annonça le vote. Les républicains sentant se resserrer leur solidarité, attendaient silencieux et graves la proclamation des résultats.

353 députés s'étaient prononcés pour l'adoption de l'amendement ; 352 l'avaient repoussé.

La victoire paraissait petite. Les républicains l'estimèrent d'importance capitale. Elle leur permit désormais de mener à bout la réalisation de leur programme.

§ 3. — *L'adoption du droit de dissolution*

A la séance de l'Assemblée du 2 Février 1875, s'engagea la discussion sur le fond de l'article 4 du projet de la Commission des Trente.

Les partis de droite luttèrent jusqu'à l'extrême pour limiter la portée du droit de dissolution dans le temps, à la durée des pouvoirs du Maréchal, pour s'opposer à la nécessité de l'avis conforme du Sénat dans l'exercice de ce droit, pour fixer la convocation des collèges électoraux dans le plus long délai possible.

Deux républicains, Wallon et Dufaure, surent déjouer ces manœuvres.

Quand la discussion s'ouvrit, certains députés attaquèrent le texte de l'article 4 de la Commission, en essayant de faire apparaître l'institution du droit de dissolution dans un système représentatif, comme illogique ou dangereux.

M. Emile Noël soutenait que le droit de dissolution n'est compatible qu'avec un régime monarchique.

M. Alfred Naquet affirmait que ce droit pouvait dans l'avenir compromettre le régime même qu'il s'agissait d'organiser :

« Il est évident que, lui donner le droit de dissoudre [au Président de la République] la Chambre, ou de faire appel directement aux électeurs en posant la question plébiscitaire comme il l'entend, c'est lui donner la tentation de faire un coup d'Etat. L'exemple de 1848 me paraît concluant ; il ne faut pas retomber dans les mêmes fautes. »

Ces quelques opinions extrémistes ne retinrent pas l'attention de la majorité de l'Assemblée, qui se prononçait en faveur des principes parlementaires, de l'action réciproque des divers pouvoirs dans l'Etat, et, en particulier, du droit de dissolution.

La première question qui fit l'objet de controverses, fut celle de savoir si le droit de dissoudre la Chambre serait reconnu au seul Président, de Mac-Mahon, ou à tous les Présidents à venir.

Ce que nous savons de la tactique des divers groupes à l'Assemblée, nous explique pourquoi les droites soutenaient la première solution, tandis que les gauches s'attachaient à faire prévaloir la deuxième.

Sur ce sujet, la Commission avait déjà pris position. L'article 4 de son projet n'envisageait le droit de dissolution qu'en ce qui concernait le Maréchal. Il ne disposait pas pour l'avenir.

M. Wallon déposa aussitôt un amendement qu'il présenta comme la conséquence logique du premier amendement qu'il avait fait voter lors de la rédaction de l'article premier.

Le second amendement Wallon avait pour objet de substituer au texte de la Commission, le suivant :

« Le Président de la République peut en outre, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat. »

L'opinion la plus considérable, qui vient militer en faveur du texte de la Commission et combattre celui de Wallon, fut celle du juriste, M. Bertauld.

Immédiatement, il déposa dans ce sens un amendement à la loi sur le Septennat du 20 Novembre 1873.

Il voulait apporter les précisions suivantes :

« Pendant la durée des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi du 20 Novembre 1873, le Maréchal de Mac-Mahon est investi du droit de dissolution de la Chambre des départements. Il ne pourra exercer ce droit qu'une seule fois, avant l'expiration légale de son mandat. Le droit de dissolution, si la présente loi n'est pas révisée, n'appartient pas aux Présidents qui succéderont au Maréchal de Mac-Mahon. » (11)

La Commission des Trente et de nombreux membres de l'Assemblée approuvèrent ce dernier amendement. M. Bertauld le défendit brillamment à la tribune. Nous aurons l'occasion, dans un chapitre postérieur, de rappeler ses arguments et de les critiquer.

M. Dufaure, républicain conservateur, intervint alors vigoureusement pour faire triompher le caractère constitutionnel du droit de dissolution :

« Dans le projet que j'ai eu l'honneur de présenter au mois de Mai 1873 au nom du Cabinet de M. Thiers, très fermement résolu à adopter le principe républicain, nous avons voulu l'entourer d'institutions conservatrices, qui le

(11) Journal Officiel du 3 Février 1875.

fortifiassent et qui servissent à le faire durer. Parmi ces institutions, il y en a une que nous n'avons pas négligé d'insérer immédiatement : c'est la création de deux Chambres. Il y en a une autre que nous avons voulu y ajouter. C'est le droit de dissolution dans le cas où le Président de la République voudrait faire appel au pays. *Je tiens que ces institutions ne sont en rien contraires aux principes républicains.* » (12)

Au moment du vote définitif, cette dernière opinion devait triompher. Le droit de dissolution devait enfin être présenté comme une prérogative définitivement reconnue au Chef de la République parlementaire, en France.

Une autre question fut vivement discutée tout au long des débats : celle de savoir si on admettrait l'intervention du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution.

La Commission ne faisait aucune allusion à cette intervention dans l'article 4 de son projet. Elle estimait au contraire « que cette intervention était pleine de périls et qu'elle atténuerait la responsabilité ministérielle. » (13)

M. Wallon, dans l'amendement de l'article 4 qu'il demandait, faisait preuve d'une opinion différente. Il voulait que le Président de la République ne pût exercer ce droit que « sur l'avis conforme du Sénat ».

Pour justifier son amendement sur ce point, il expliqua que si un conflit de politique générale se produisait, l'avis du Sénat serait nécessaire pour prononcer la dissolution, puisqu'il avait un droit de contrôle sur tous les votes de la Chambre. (14)

Le Vicomte de Meaux ne voulait accorder le droit de dissolution qu'au Maréchal de Mac-Mahon, mais il s'élevait avec force contre le principe de l'intervention du Sénat. Il s'écriait à la tribune :

« Sur quoi allez-vous donc appeler la délibération du Sénat ?... Non pas seulement sur ce que la Chambre des députés a fait, mais sur ce qu'elle peut faire, sur ce qu'elle est disposée à faire dans l'avenir... Croyez-vous un tel dé-

(12) Journal Officiel du 3 Février 1875.

(13) Cf. Les Annales de l'Assemblée Nationale. Tome XXXVI, p.304.

(14) Cf. A. Israël. Loc. cit., p. 31.

bat bon à accréditer ou à discréditer les institutions représentatives dans le pays ? »

M. Dufaure, dans l'intervention très remarquée qu'il fit ce jour-là à l'Assemblée, sut rallier les hésitants et la majorité de l'Assemblée à la thèse opposée. Il dit :

« Nous avons très bien compris qu'il était nécessaire, dans l'intérêt de la garantie constitutionnelle que nous avions voulu obtenir, d'exiger que le droit de dissolution ne fût pas exercé sans l'avis conforme du Sénat.

« Cette pratique aura le double effet de donner aux uns la garantie qui naît du pouvoir présidentiel de dissoudre, et aux autres la garantie qui vient du concours obligé du Sénat. » (15)

Les groupes de droite essayèrent encore de lutter contre l'amendement Wallon sur un troisième point. Ils proposèrent par un amendement de fixer à six mois au lieu de trois la convocation des collèges électoraux. Cette proposition fut rejetée.

C'était un nouvel échec de la réaction.

On passa au vote. L'amendement Wallon se vit accorder la priorité par 354 voix contre 346.

L'ensemble de l'article recueillit ensuite 425 voix contre 243.

Le vote des autres articles de la Commission des Trente se poursuivit. La dernière délibération eut lieu le 25 Février 1875. Le texte proposé par M. Wallon, relatif au droit de dissolution et voté par l'Assemblée, devint ainsi l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875, qui organise les Pouvoirs Publics.

Le mécanisme du droit de dissolution visé par ce texte, l'application qui en a été faite, les critiques qu'il mérite, feront successivement l'objet des suivants chapitres.

CHAPITRE II

CONDITIONS MISES A L'EXERCICE DU DROIT DE DISSOLUTION

Analysons l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875.

« *Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat.* »

Du premier paragraphe de l'article 5 que nous venons de citer, se dégagent les trois conditions (1) mises à l'exercice du droit de dissolution.

Ce droit ne peut être exercé que par le Président de la République. Donc la dissolution sera prononcée par décret. Ce décret sera soumis à la formalité du contre-seing ministériel. C'est une conséquence du principe de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat en régime parlementaire visé dans le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 25 Février 1875 :

« Chacun des actes du Président de la République doit être consigné par un ministre. »

Le droit de dissolution visé dans l'article 5 ne pourra porter que sur la Chambre des Députés régulièrement constituée.

Enfin cet article prévoit que le droit de dissolution ne pourra s'exercer que « sur l'avis conforme du Sénat ».

Nous allons diviser cet exposé en trois points et exami-

(1) Certains ouvrages de droit constitutionnel citent un plus grand nombre de conditions mises à l'exercice du droit de dissolution. Cf. M. Cannac « *Le droit de dissolution* », Th. dr. Paris 1927 en cite huit ; mais il énumère parmi elles les garanties contre l'exercice abusif du droit de dissolution, qui ne jouent qu'après que le décret de dissolution a été rendu .

ner successivement dans quelles circonstances chacune de ces conditions se trouve valablement réalisée.

1. — Le droit de dissolution ne peut porter que sur une Chambre des Députés régulièrement constituée.

Cette condition a pour but d'empêcher qu'on ne dissolve une Chambre qui n'a pas d'existence juridique. Aussi paradoxale que semble cette affirmation, elle comporte une illustration historique célèbre que nous allons rappeler. Nous serons ainsi amenés à résoudre la question :

A quel moment une Chambre des Députés a-t-elle une existence légale ?

On se rappelle comment en 1830, Charles X voulut affirmer la prérogative royale en maintenant au pouvoir un Ministre que désapprouvaient la majorité de la Chambre et du Pays.

Espérant se débarrasser des membres de l'opposition, il prononça la dissolution de cette Chambre par ordonnance du 16 Mai 1830.

Le nombre des opposants passa de 221 à 270. Le peuple français avait désapprouvé une fois de plus l'attitude du gouvernement. Le conflit était définitivement jugé. Charles X aurait dû se soumettre.

Il résista.

Le 25 Juillet, il rendait quatre nouvelles ordonnances dont l'une d'elles prononçait la dissolution de la Chambre tout récemment élue et non encore réunie.

C'était une illégalité flagrante. Quelques jours plus tard, la Révolution était dans Paris et Charles X déchu de son trône.

Ces deux dissolutions de Charles X prononcées au mépris de tous les principes du gouvernement représentatif, n'avaient pas manqué de susciter de vives protestations.

Thiers, dans un manifeste, rappela l'esprit de la Charte parlementaire de 1814.

« La charte, article 50, dit que le Roi peut dissoudre la Chambre des Députés ; *mais il faut pour cela qu'elle ait été réunie, et constituée en Chambre. Il faut qu'elle ait soutenu enfin un système capable de provoquer sa disso-*

lution. ... Avant la réunion et la constitution de la Chambre, il n'y a que *des élections faites...* »

Guizot, au nom des députés, rédigeait aussi une protestation où se retrouve le même argument :

« ...Attendu que la Chambre des Députés, *n'étant pas constituée, n'a pu être légalement dissoute.* »

Les juristes se prononcent dans le même sens.

Dans le « Cours de Droit Constitutionnel » de M. Rossi (2), nous lisons :

« Qui dit Chambre en effet dit corps politique délibérant. Or, qui dit corps, dit nécessairement un organisme, une constitution de ce corps. Avant l'organisation, il y a les éléments de ce corps ; mais pas le corps lui-même. S'il n'y a pas de corps en lui-même il est impossible de le dissoudre.

« Dissoudre une Chambre avant qu'elle soit constituée en corps délibérant, c'est anéantir les élections, mais non dissoudre ce qui n'existe pas. »

M. Duguit professe également une opinion qui condamne la deuxième dissolution de 1830 :

« Le Président de la République doit attendre un vote de la Chambre. Avant ce vote, *la dissolution est prononcée contre le verdict du suffrage universel.* Il faut attendre un conflit entre le gouvernement et la-Chambre. » (3)

Ces hommes politiques et ces juristes qu'on ne peut accuser de méconnaissance des doctrines parlementaires se trouvent d'accord pour affirmer les points suivants :

La Chambre des députés pour être régulièrement dissoute doit être régulièrement constituée.

Après la proclamation des résultats, il n'y a que des Députés. Il n'y a pas de Chambre. Une dissolution anéantit seulement les élections.

La Chambre est constituée lorsqu'ayant procédé à la vérification des pouvoirs de ses membres, elle a traduit son existence par un acte (4). Avant que sa volonté soit mani-

(2) Cf. Rossi. *Cours de Droit constitutionnel*. Tome IV, p. 46.

(3) Cf. Duguit. *Traité de Droit constitutionnel*. Tome IV, p. 577.

(4) La fixation seulement de son ordre du jour peut motiver une dissolution.

festée par une action précise, le Chef de l'Etat ne peut la présumer et invoquer un conflit entre les pouvoirs publics justifiant une dissolution.

Pendant les vacances parlementaires, on est d'avis unanime que la Chambre conserve son existence juridique et peut faire l'objet d'une dissolution.

On admet également la même solution lorsque la Chambre siège à l'Assemblée Nationale, parce que chaque assemblée y garde sa personnalité.

2. — Le premier paragraphe de l'article 5, base de l'étude faite dans ce chapitre, prévoit que le droit de dissolution ne pourra s'exercer que sur l'avis conforme du Sénat.

Nous avons vu dans quelles circonstances cette disposition fut inscrite dans la constitution de 1875.

La Commission des Trente et les groupes de droite voulaient organiser un pouvoir exécutif fort et indépendant.

Ils n'abandonnaient pas toutes leurs espérances.

Ne pouvant éviter une constitution républicaine, ils voulaient qu'elle soit tout au moins « d'attente monarchique ».

Un droit de dissolution aussi large que possible leur semblait plus conforme à leurs idées sur la prérogative royale.

Les républicains n'étaient pas sans pressentir les intentions de leurs adversaires. Les extrémistes de gauche exploitaient la crainte du retour du Roi légitime et l'horreur de l'arbitraire.

Louis Blanc n'avait-il pas écrit :

« L'irresponsabilité est une institution destinée à garantir le pouvoir personnel, et par conséquent comme essentiellement dangereuse pour la liberté » ?

Après la reconnaissance de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat, allait-on lui reconnaître la prérogative importante de dissoudre la Chambre des Députés, et cela sans restriction ?

Les membres de l'Assemblée qui luttèrent le plus ardemment pour le triomphe de la République, MM. Wallon et Dufaure, demandaient que la dissolution ne soit prononcée que sur l'avis conforme du Sénat :

M. Dufaure, défendant l'amendement Wallon, s'exprima ainsi :

« Pour nous, le Sénat, dont nous demandons l'avis est un arbitre élevé, impartial, qui nous présente cette double garantie : *que si le Président cède à une passion coupable en voulant dissoudre la Chambre des Députés, il sera arrêté par le Sénat*, et que si au contraire le Président de la République a raison en voulant, pour des causes graves, en appeler au jugement du pays, il sera appuyé de l'autorité du Sénat. » (5)

Enfin beaucoup de droite, comptant sur les sentiments très conservateurs du Sénat pour faciliter les manœuvres d'un Chef d'Etat de leur choix, le Maréchal de Mac-Mahon, se rallièrent à cette solution.

Lorsque la condition « sur avis conforme du Sénat » fut inscrite dans l'article, ce furent des considérations de sentiments personnels et de calculs politiques qui la dictèrent. Tous ses auteurs, à quelque groupe qu'ils appartenissent, firent preuve de méconnaissance de la véritable technique des institutions parlementaires et de leurs inéluctables conséquences.

La nécessité de l'avis du Sénat pour dissoudre la Chambre des Députés, a trouvé jusqu'à nos jours des défenseurs. Dans la deuxième partie critique de cet ouvrage, nous aurons l'occasion d'exposer longuement leurs arguments et d'en discuter la valeur.

Nous concluons sur ce point en nous rangeant à l'opinion de ceux, beaucoup plus nombreux, qui veulent la suppression de l'avis conforme du Sénat. Et nous dirons pourquoi.

3. — Il résulte de l'article 5, combiné à l'article 3 de la loi du 25 Février 1875 que le droit de dissolution, prérogative du Chef de l'Etat, sera mis en œuvre par un décret présidentiel, contresigné par un Ministre responsable.

Le décret de dissolution est régulier si, étant revêtu de la signature du Président de la République, il satisfait aux formalités générales auxquelles sont soumis dans le régime actuel les actes de gouvernement :

(5) Journal Officiel du 3 Février 1875, p. 906.

Il devra être porté à la connaissance du peuple en étant inséré au *Journal Officiel* et au *Bulletin des Lois*.

Les Ministres qui ont assumé la responsabilité de la dissolution devront en donner lecture à la fois à la Chambre et au Sénat.

Le décret devra observer les règles constitutionnelles visées dans le second paragraphe de l'article 5 (6) :

« En ce cas [de dissolution] les collèges électoraux seront réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois.

« La réunion de la nouvelle Chambre aura lieu dans les 10 jours qui suivront la clôture des opérations électorales. »

Ces deux convocations doivent figurer dans le décret de dissolution.

Enfin, et surtout, le décret de dissolution est régulier s'il porte le contre-seing ministériel. C'est une conséquence logique du principe de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat en régime parlementaire.

C'est pour cela que le droit de dissolution, comme les autres attributions que la Constitution donne nominale-ment au Président de la République, sont en fait exercées par l'exécutif tout entier : le Chef de l'Etat, et le Cabinet politique.

Quel membre du Cabinet va opposer son contre-seing au décret de dissolution pour en prendre la responsabilité politique et pénale ?

Certains auteurs de droit constitutionnel répondent : un Ministre. Le terme est vague. Il est juste aux termes mêmes de la constitution, qui ne mentionne d'ailleurs en aucune occasion le nom de Président du Conseil.

Beaucoup d'autres auteurs répondent à la même question, que c'est le Président du Conseil qui oppose son contre-seing au décret de dissolution. Le terme est juste également et correspond à la réalité des faits. Ils ne sont pas non plus en contradiction avec la lettre de la Constitution. Le Président du Conseil n'est-il pas un Ministre « *primus inter pares* » ?

(6) Article 5 de la loi du 25 Février 1875, révisé par la loi du 14 Août 1884.

Au point de vue faits, regardons dans la pratique ce qui se passe. Supposons pour cela un Président de la République ayant l'intention de dissoudre une Chambre des Députés.

Le Cabinet consulté à ce sujet manifeste des opinions différentes. Le Président du Conseil voyant des hésitations se faire jour chez certains de ses collègues, refuse son contre-seing qui engagerait la responsabilité solidaire de tous les membres du Cabinet.

Un Ministre, partisan de la dissolution accepte d'opposer son contre-seing au décret présidentiel. A ce moment le décret devient parfait. La dissolution est régulière.

Cet acte discourtois va provoquer immédiatement la démission du Premier Ministre et la chute du Cabinet.

Le Président de la République ne pourra aller lui-même lire le décret de dissolution aux Chambres puisqu'il ne peut communiquer avec elles directement.

Il n'a plus le choix qu'entre deux attitudes :

Former un nouveau Cabinet suivant les règles normales du régime parlementaire et obtenir qu'il assume la responsabilité collective de la dissolution par le contreseing du Premier Ministre. Il est bien improbable qu'il y réussisse.

Ou bien il peut former un Ministère ad hoc, au mépris du principe de la loi des majorités, seulement pour prononcer la dissolution.

Mais alors son action équivaldrait à un véritable coup d'État.

La Nation française a assez prouvé dans ces occasions que c'est souvent à elle qu'appartient le dernier mot.

CHAPITRE III

GARANTIES CONTRE L'EXERCICE ABUSIF DU DROIT DE DISSOLUTION

Si les conditions, dont nous avons exposé les modalités dans le précédent chapitre, sont réunies, le Président de la République peut dissoudre la Chambre des Députés.

Dès ce moment la France se trouve privée de ses représentants.

Dans ces circonstances il est à craindre que le pouvoir resté seul n'abuse des prérogatives qui lui sont reconnues en temps normal.

C'est pourquoi le législateur a voulu empêcher que le droit de dissolution, mesure démocratique dans le but qu'il poursuit, ne soit détourné de ce but et de devienne un moyen de rétablir le pouvoir personnel.

Les mesures légales prises à cette fin sont de trois sortes :

Les unes sont édictées tout d'abord en faveur du respect des droits du Corps Electoral. Elles visent la convocation des collèges électoraux, et celle de la Chambre nouvellement élue.

Les autres viennent limiter certains droits du Président de la République pendant tout le temps où le pouvoir législatif n'est pas régulièrement constitué.

Enfin une loi antérieure à la Constitution, et dont certains contestent la validité, de nos jours, prévoit un ultime moyen de résistance, contre tout Chef d'Etat qui aurait manifesté des intentions criminelles, en usurpant les droits des délégués de la Souveraineté Nationale.

Nous allons apporter quelques développements à ces explications dans les trois paragraphes suivants :

§ 1. — *Protection des droits du Corps Electoral en cas de dissolution de la Chambre des Députés*

Cette protection était prévue dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875 au second paragraphe de l'article 5 :

« En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. »

Grâce aux efforts des républicains de l'Assemblée, la Constitution de 1875 se prononçait dans un sens assez libéral sur ce point.

On considère en effet qu'une constitution est d'autant moins libérale qu'elle tient pendant un délai plus prolongé les représentants de la Nation à l'écart de la direction des affaires publiques. Les faits éclairent cette affirmation :

La Charte libérale de 1814 dans son article 50 fixait ce délai à trois mois.

L'Acte Additionnel du 22 Avril 1815 avec le retour de l'Empereur, dans son article 21, portait ce délai à six mois.

La Charte de 1830 rétablissait le délai de 3 mois.

La Constitution impériale du 14 janvier 1852 fixait ce délai à 6 mois.

Enfin en Angleterre, pays d'institutions démocratiques par excellence, l'ordonnance, qui dissout le Parlement, fixe le jour de convocation des électeurs dans un délai très rapproché.

Au moment du vote de la Constitution de 1875 cette question fut très controversée.

Tous les partis de réaction et le rapporteur de la Commission des Trente voulaient fixer le délai de convocation des collèges électoraux à six mois.

Ils craignaient disaient-ils que l'agitation populaire, qui se produit lorsqu'une dissolution de la Chambre a lieu, se prolonge plus de trois mois, gêne le fonctionnement normal des opérations électorales et soit néfaste à la paix intérieure et extérieure du pays.

M. de Ventavon, rapporteur de la Commission s'exprimait ainsi: « M. M. lorsqu'un conflit s'élève entre le Président et le Corps législatif, le pays est agité, il faut lui laisser le temps de se calmer, il faut aussi donner aux candidatures nouvelles la faculté de se produire avant de convoquer les électeurs. » (1)

Ces arguments dissimulaient encore la conception anti-

(1) V. *Journal Officiel*, 3 Février 1875, p. 907.

parlementaire que se faisaient les membres des groupes de droite du droit de dissolution.

Ils voulaient y voir seulement un attribut essentiel du pouvoir personnel, et un moyen de lutter efficacement contre une Chambre trop avancée. Pour que ce moyen fut efficace, il fallait à leur sens qu'au moment des élections le Chef de l'Etat disposât d'un temps assez long pour « rétablir l'ordre dans le pays ».

En langage plus clair cela signifiait que les droites voulaient, par ce long délai, se donner le moyen, d'organiser avec quelque habileté une pression officielle sur les nouvelles élections, afin que triomphât « l'ordre *conservateur* » dans le pays.

Les partisans de la République demandaient que les droits des électeurs fussent reconnus aussitôt que possible, pourvu cependant que le calme des opérations électorales n'en souffrit point.

M. Dufaure proposait même dans son projet (2) que ce délai fut fixé aux « trois jours qui suivraient la notification faite au Président de la République du vote affirmatif du Sénat. »

Au vote définitif le texte de l'amendement Wallon, qui prévoyait le délai de trois mois, passa dans la rédaction définitive de l'article 5.

Cet article devait faire l'objet, quelques années plus tard, d'une application tendancieuse par le Maréchal de Mac-Mahon.

Ce fut le résultat de la mise en œuvre de toute l'idéologie anti-parlementaire des groupes de réaction.

Nous ne voulons rappeler ici les événements de 1877 qu'en ce qui concerne la façon dont furent méconnus les droits du suffrage universel.

Ce furent ces événements qui justifiaient la révision constitutionnelle de 1884 sur le point qui nous intéresse.

Le 25 juin 1877, le Maréchal-Président prenait un décret dissolvant la Chambre des Députés.

Aux termes de l'article 5, le délai pour la convocation

(2) Présenté au nom du Gouvernement de Thiers, le 19 Mai 1873.

des collèges électoraux expirait le 25 septembre suivant.

Le 21 septembre paraissait un décret de convocation des collèges électoraux. Ils étaient convoqués pour le 14 octobre, et la nouvelle Chambre pour le 7 novembre.

L'article 5 avait-il voulu permettre que la France soit privée de ses représentants pendant plus de trois mois ?

Les discussions qui s'élevèrent à ce moment là, firent ressortir avec évidence l'interprétation tendancieuse, que le Gouvernement avait fait du texte de la Constitution.

Aux défenseurs des droits et des libertés républicaines il fut aisé de prouver que les Constituants de 1875 avaient voulu que, dans le délai de trois mois, les collèges électoraux fussent convoqués, réunis, et qu'il eut été procédé aux élections.

Un Comité de juristes éminents fut constitué. Il fut appelé à faire connaître son interprétation du second paragraphe de l'article 5. Cette consultation fut publiée au *Journal des Débats* (3). Il y était exposé en termes nets la seule interprétation possible du texte constitutionnel :

Le fait que dans les Constitutions antérieures de la France, et dans les Constitutions étrangères, où un semblable délai était prévu, il avait toujours été interprété dans le sens d'un délai minimum pour procéder à l'ensemble des opérations électorales, y était en premier lieu rappelé.

On pouvait donc logiquement admettre que, si les Constituants de 1875 avaient voulu s'écarter de cette coutume constamment suivie, ils l'auraient dit.

Enfin ces juristes estimaient que tout autre interprétation aboutirait en pratique à un non-sens :

« Si le délai de trois mois, après la dissolution, était prescrit seulement pour la convocation des collèges électoraux, et non pour les élections, le pouvoir exécutif pourrait légalement convoquer les électeurs dans 6 mois, un an, deux ans... *Il n'y aurait plus de délai.* »

La nouvelle Chambre se réunit le 14 novembre 1877. La majorité républicaine n'était pas sérieusement atteinte malgré les savantes machinations électorales qui s'étaient acharnées à sa perte.

(3) *Journal des Débats*, du 12 Juillet 1877.

Pour livrer à la réprobation nationale la mauvaise foi de ses adversaires, elle proposa la nomination d'une commission chargée d'enquêter sur la régularité des élections. Les commentaires qui accompagnaient cette proposition jugeaient sévèrement le Ministère qui avait pris la responsabilité de la dissolution :

« Considérant que les élections des 14 et 28 octobre ont été faites dans des conditions qui imposent à la Chambre des Députés, protectrice du suffrage universel dont elle est issue, un devoir exceptionnel ;

« Que la campagne, au cours de laquelle, pendant *cinq mois*, toutes les lois ont été violées pour exercer *sur les élections une pression illégitime*, a été couronnée par le scandale de la candidature officielle...

« Que les moyens mis en œuvre pour essayer de *dénaturer l'expression de la volonté nationale*...

« Considérant que le devoir, pour la Chambre des Députés, de veiller au respect et à la défense *du suffrage universel*, est d'autant plus étroit, que *ceux qui ont prétendu vouloir le consulter, n'ayant pu dénaturer son verdict, s'efforcent aujourd'hui de n'en tenir aucun compte* et se mettent en état de rébellion contre la souveraineté nationale. »

Le 8 mars 1879 la commission, par la voix de son rapporteur M. Brisson, fit connaître son rapport. Elle estimait :

« Que le Ministère du 17 mai avait méconnu les prescriptions de l'article 5. Le second paragraphe de cet article, qui disposait que les électeurs devaient être convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois, signifiait qu'entre la dissolution et le jour du scrutin, il ne pourrait s'écouler un plus long intervalle...

« Qu'après le délai de trois mois il n'était pas permis de laisser la Nation sans représentants...

« Que, si on appliquait l'article 5 à la réunion des électeurs, cette prescription avait un sens et une efficacité, puisque dans le délai de trois mois une nouvelle Chambre succédait à celle qui avait été dissoute.

« Que, si on l'appliquait au délai de convocation, elle demeurerait sans signification et sans vertu, puisque la période électorale devenait indéterminée.

« Or il est de règle d'interpréter les lois dans le sens où

elles peuvent être exécutées, et non pas de leur donner l'interprétation qui en ferait une lettre morte. »

Le dernier espoir des groupes de droite, impuissants à empêcher l'établissement de la République parlementaire, avait été d'être un jour assez forts pour méconnaître le véritable sens des institutions libérales inscrites dans la Constitution.

En 1877, le moment leur sembla venu.

Soit qu'ils aient trop compté sur leur force, soit qu'ils aient sous-estimé l'attachement toujours grandissant des masses françaises aux principes républicains, cette dernière tentative de résistance fut un échec dont ils ne devaient plus se relever.

En 1884, la République avait triomphé de tous ses adversaires et était solidement établie. C'est alors que fut révisé l'article 5, pour prévenir définitivement le retour d'aventures dangereuses pour la liberté et les droits acquis du Peuple.

La loi de révision du 14 Août 1884, art. 7, qui modifie le second paragraphe de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, dans un sens plus libéral, s'exprime en termes très précis, ne laissant aucune place à une interprétation abusive.

Le délai de trois mois est réduit à deux mois.

Le terme ambigu de « convocation » est remplacé par celui de « réunion ».

Enfin une prescription est ajoutée pour prévenir tous les abus possibles : la nouvelle Chambre devra être convoquée dans le délai de 10 jours après la clôture des opérations électorales. La doctrine considère que ce délai commence à courir après le recensement général des votes du premier tour (4).

Après la révision constitutionnelle de 1884, le second paragraphe de l'article 5 se présente avec la rédaction suivante :

« En ce cas, les collèges électoraux seront réunis pour de nouvelles élections dans *le délai de deux mois*.

(4) Cf. M. Eug. Pierre. *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire*, p. 339.

« La Chambre nouvelle sera réunie dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales ».

En 1884, les droits du corps électoral, une fois gravement menacés, ont été formellement reconnus et garantis en cas de dissolution de la Chambre.

Nous devons encore mentionner ici une disposition constitutionnelle qui peut, en cas de vacance de la Présidence de la République, modifier l'application du second paragraphe de l'article 5.

C'est l'article 3, paragraphe 4, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Il dispose :

« Dans le cas où, par application de l'article 5, la Chambre se trouverait dissoute, au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient immédiatement convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit. »

Dans cette hypothèse le Conseil des Ministres serait investi de la totalité du pouvoir exécutif. Le législateur a fait preuve d'une méfiance légitime sur l'emploi, que ce Ministère, responsable de la dissolution, pouvait faire d'aussi vastes pouvoirs.

Pour cela, il a prévu que le délai de deux mois expirait alors de plein droit et qu'il était de l'intérêt de la Nation d'avoir des représentants aussitôt que possible.

Il a porté une exception au principe de la simultanéité des sessions des deux Chambres (5), afin que le Sénat contrôle, en attendant que soit organisé la représentation des intérêts nationaux, les agissements du Gouvernement.

§ 2. — *Restrictions apportées aux prérogatives
de l'exécutif, après le décret de dissolution et avant la
réunion de la nouvelle Chambre*

Ces restrictions s'appliquent à la faculté du Chef de l'Etat d'ouvrir des crédits par décret et de déclarer l'état de siège.

(5) Principe posé dans la Constitution. Loi du 16 Juillet 1875, § 2, article premier.

En temps ordinaire les crédits publics sont votés par les Chambres. Pendant les propagations de celles-ci, certains droits des parlementaires sont délégués au pouvoir exécutif : en particulier le droit d'ouvrir des crédits par décret si les circonstances le nécessitent. Dès leur rentrée, les Chambres contrôlent l'acte du Gouvernement.

Lorsque toute action du pouvoir législatif est suspendue par suite d'une dissolution, la loi retire au Chef de l'Etat la faculté d'ouvrir par décret des crédits extraordinaires ou supplémentaires.

Des débats parlementaires, qui ont eu lieu à ce sujet, il résulte que cette disposition légale a été édictée pour poursuivre deux buts.

D'une part empêcher que le Gouvernement en l'absence de tout contrôle, ne gaspille le trésor public à seule fin de faire triompher ses intérêts électoraux et sa politique personnelle.

D'autre part, retirer au Gouvernement le moyen de pouvoir assurer la marche des administrations et de vivre pendant une période indéterminée en l'absence des représentants de la Nation. C'est une façon de l'obliger indirectement de consulter la volonté nationale dans un délai relativement court.

Ces idées furent exposées à la Chambre élue en 1877, lorsqu'on commenta l'attitude du Gouvernement de Mac-Mahon, après les événements du 16 mai.

Après cette date, en l'absence des Chambres pendant cinq mois, il fut amené à ouvrir par décret de larges crédits additionnels pour parer aux frais des administrations publiques.

Cette attitude était-elle constitutionnelle ?

La Constitution de 1875 n'était pas violée dans sa lettre firent remarquer les partisans du pouvoir personnel, puisqu'elle ne disposait pas en cette matière.

D'autres invoquèrent une loi du 16 septembre 1871 qui donnait au Gouvernement le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires. Mais il y était précisé que c'était au cas de « *prorogation de l'Assemblée* ».

On leur répondit que cette loi ne s'appliquait plus. Après le vote des lois constitutionnelles de 1875, les délégations de pouvoir faites par l'Assemblée Nationale avaient

pris fin. Le Gouvernement n'avait donc plus le droit d'ouvrir des crédits par décret.

M. Cochery, rapporteur à la Commission du budget, fit remarquer que, même si cette loi s'appliquait en cas de prorogation des Chambres, on ne pouvait l'invoquer en cas de dissolution.

« En admettant même un instant, dit-il, que les termes de la loi du 16 septembre 1871, eussent été applicables à une prorogation de la Chambre, ils ne pouvaient s'étendre au cas où la Chambre serait dissoute.

« En pareille occurrence le Sénat ne peut plus se rassembler. Il n'y a plus de pouvoir législatif. Toute action directe de ce pouvoir est suspendue.

« Si le Ministère a besoin de crédits par suite de circonstances urgentes, il a avec la faculté, *le devoir de hâter la convocation des comices électoraux et de presser la réunion des Chambres.* »

Pour prévenir le retour des abus, qu'un tel manque de réglementation en la matière, avait facilité au Gouvernement de 1877, la Chambre vota, deux ans après, la loi du 14 décembre 1879. Les droits respectifs du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif pour l'octroi de crédits y étaient délimités de façon précise.

Les Députés affirmaient expressément leurs droits budgétaires.

Ils définissaient la notion de crédits supplémentaires et extraordinaires.

Ils indiquaient limitativement à quelles périodes le pouvoir exécutif pourrait les ouvrir. *Ils ne parlaient pas du temps qui s'écoule entre le décret de dissolution et la réunion de la nouvelle Chambre. Donc ils lui refusaient le droit d'ouvrir des crédits pendant cette période.*

Contre tout abus possible, ils prévoyaient que ces décrets seraient délibérés et approuvés en Conseil des Ministres, rendu en Conseil d'Etat. Ils devaient en outre « indiquer les voies et moyens affectés aux crédits demandés. »

Enfin les Députés réservaient tous leurs droits. Les décrets étaient déclarés « provisoirement ouverts », et ils devaient « être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion. »

M. Wilson, rapporteur de la loi précisa :

« Il va sans dire que, conformément aux explications données dans l'exposé des motifs, l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires est *formellement interdite dans le cas de dissolution*. »

M. Bertauld, rapporteur de la Commission des Finances, parla au Sénat (6), pour l'adoption de cette loi dans les termes suivants :

« L'impuissance, dans laquelle le pouvoir exécutif est mis pour ouvrir des crédits extra-budgétaires, doit avoir pour effet de *hâter l'expression de la volonté nationale et la réunion des Chambres*. »

La loi du 14 décembre 1879 semble excellente dans l'esprit où elle a été édictée. Le précédent de 1877 prouve que, le cas échéant, elle pourrait se révéler n'être pas inutile. Mais ces événements, récents à cette époque, ont peut-être trop dominé l'esprit du législateur. Pour prévenir trop efficacement des abus possibles, il a sans nul doute contribué à gêner la mise en marche d'un mécanisme essentiel dans l'équilibre parlementaire.

C'est ainsi que, si des besoins urgents de crédits se font prévoir dans un proche avenir, en même temps que la nécessité d'une dissolution, le chef de l'État se verra dans l'obligation matérielle de sacrifier cette seconde éventualité.

Si une dissolution est déjà prononcée, le pouvoir exécutif, devant un trésor vide, pourra être amené à organiser les élections dans un délai très bref, préjudiciable à la juste expression de la volonté nationale, et au calme dans le Pays. Le délai de deux mois, maintenant imparti par la loi de 1884 semble le plus convenable aux intérêts nationaux.

La méfiance à l'égard du pouvoir exécutif et la crainte du pouvoir personnel se sont évanouies. Les plus profondément attachés à la République ne sont-ils pas les premiers de nos jours à parler d'effacement de l'exécutif, de crise d'autorité et de dictature des Assemblées ?

Une révision de la loi de 1879, qui, tout en conservant

(6) *Journal Officiel* du 5 Mars 1879.

le principe de limiter la faculté du Président de la République d'ouvrir des crédits par décret en temps de dissolution de la Chambre, envisagerait la situation d'une façon plus souple et ferait davantage de distinctions, serait souhaitable. Elle recevrait de nos jours, nous n'en doutons pas l'accueil le plus favorable.

Après le décret de dissolution, le pouvoir exécutif est frappé d'une seconde incapacité relative à la déclaration de l'état de siège.

L'état de siège est la situation d'une ville, d'un ou plusieurs départements, ou du pays tout entier, lorsque tous les citoyens sont soumis à l'autorité militaire. Ils doivent alors obéir immédiatement à une discipline sévère sous la menace de graves pénalités.

Normalement l'état de siège est déclaré par une loi dans le cas où la Nation est en péril.

Ce droit appartient au pouvoir exécutif seul lorsque les Chambres sont prorogées. Il lui est refusé lorsque l'activité législative est suspendue par suite d'une dissolution. Il est aisé d'en comprendre les raisons :

On ne veut pas que le pouvoir exécutif, resté seul, puisse, dans la seule pensée de réaliser ses intérêts personnels, déclarer un régime de force, où tout est soumis à l'autorité supérieure et qui est la négation même de toute liberté publique.

Le Gouvernement eut cette pensée coupable au lendemain des élections du 14 octobre 1877. Il refusa de s'incliner devant le verdict du suffrage universel et de prendre un Ministère dans la majorité républicaine revenue sur les bancs de l'Assemblée. Il fut question de provoquer une seconde dissolution et de faire procéder aux élections sous le régime de l'état de siège.

La France vivait une des périodes troublées de son histoire, mais criait sa ferme volonté de résistance.

Les droites hésitèrent, puis renoncèrent à se jeter dans cette dangereuse aventure. Les partisans de la République n'oublièrent pas cette menace.

Le 3 avril 1878, sur la proposition de M. Bardoux, fut

votée une loi de « réaction républicaine ». Elle stipulait dans son article 3 :

« En cas de dissolution de la Chambre des Députés, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République. » Cet article fait cependant une exception en cas de péril extérieur :

« Cependant, s'il y avait guerre étrangère, le Président de l'avis du Conseil des Ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible. »

La Commission du Sénat voulait que l'on fit une seconde exception en cas de « péril intérieur ». Cette proposition, qui cherchait à limiter la portée de la loi, et devait servir à la détourner de son but en permettant, sous des raisons plus ou moins spécieuses, à faire des élections de sincérité suspecte, sous un régime d'exception, fut heureusement rejetée. Les républicains défenseurs des libertés démocratiques, avec la proposition Bardoux, triomphaient.

§ 3. — *La garantie de la loi Tréveneuc*

La série de textes légaux qui réglementent sévèrement l'exercice du droit de dissolution rendent bien improbable, actuellement, que le Gouvernement abuse de cette faculté pour usurper le pouvoir.

C'est l'hypothèse, toutefois, qui a été prévue dans la loi Tréveneuc du 15 février 1872.

Elle est intitulée : « Loi relative au rôle éventuel des Conseils Généraux dans des circonstances exceptionnelles. »

Les Conseils Généraux, jusqu'alors assemblées strictement administratives, se virent reconnaître leur première attribution politique, et apparurent comme le dernier moyen de résistance contre tout usurpateur qui voudrait se débarrasser des Chambres par une dissolution irrégulière, ou qui les empêcherait par la force de se réunir.

Tel est l'objet de cette loi.

Elle pose deux questions, sur lesquelles les avis sont par-

tagés, et que nous allons envisager à notre tour : Cette loi est-elle applicable de nos jours ?

Dans l'affirmative, se révélerait-elle avoir une action efficace et parer au danger qu'elle envisage ?

La loi Tréveneuc a-t-elle été abrogée ? Certains auteurs le prétendent. M. Louis Rigny, dans son ouvrage (7), partage cette opinion et expose longuement les arguments qui militent dans ce sens.

La loi de 1872, disent-ils, a été faite pour l'Assemblée Nationale, assemblée unique, sous un régime qui ne présentait pas les caractères propres à la République parlementaire. Cette loi « fut abrogée de fait du jour où les lois constitutionnelles organisèrent les pouvoirs publics sur le modèle du régime parlementaire. » (8)

Il est aisé de réfuter cet argument. Il suffit de faire remarquer que, la Constitution de 1875 et aucune loi depuis lors n'ayant édicté de nouvelles dispositions en la matière, la loi du 15 février 1872 ne saurait en aucun cas être considérée comme abrogée.

La rédaction de l'article premier de loi montre même clairement que la législation n'entendait pas prendre une mesure seulement applicable au régime provisoire existant. Il dit :

« Si l'Assemblée Nationale ou celles qui lui succèderont... »

A quoi on répond : Les Assemblées à venir envisagées « étaient certainement des assemblées comme celles de 1872. » (9) ! Affirmation toute gratuite qui n'est pas même un argument et que nous refusons d'admettre.

Il semble plus logique au contraire que les membres de l'Assemblée, élus pour donner une Constitution à la France, et en majorité indiscutablement partisans des doctrines parlementaires, aient envisagé le droit de dissolution tel qu'ils l'organisèrent quelques années après dans la loi du 25 février 1875.

(7) Louis Rigny. *Le droit de dissolution*. Th. dr. 1900.

(8) Cf. Rigny, loc. cit., p. 92.

(9) Cf. Rigny, loc. cit., p. 93.

Nous estimons que la loi Tréveneuc est encore applicable et la majorité des auteurs se rangent à cette seconde opinion (10).

Quant à la question de savoir, si, dans l'hypothèse d'un coup d'Etat cette loi serait d'une grande valeur pour la sauvegarde des droits de la Nation nous exprimerons plus de réserves.

Le système de résistance par les Conseils Généraux, qu'envisageait le Vicomte de Tréveneuc, au cas où l'action du pouvoir législatif viendrait à être illégalement entravée, était le suivant, dans la proposition qu'il déposait le 25 juillet 1871 :

« Article premier :

« Si l'Assemblée Nationale ou celles qui lui succéderont venaient à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir les Conseils Généraux s'assembleraient immédiatement de plein droit au chef-lieu de chaque département.

« Article 2 :

« Les Conseils Généraux ainsi réunis devraient avant tout pourvoir d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal, cela jusqu'au jour où l'Assemblée prévue par l'article 3 aurait fait connaître qu'elle est régulièrement constituée.

« Article 3 :

« L'Assemblée composée de deux délégués élus par chaque Conseil Général, se réunira dans le lieu où se seront rendus les membres du Gouvernement légal et les Députés qui auront pu se soustraire à la violence.

« L'Assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant qu'un demi des départements au moins, s'y trouvent représentés.

« Article 4 :

« Cette Assemblée est chargée de prendre pour toute la France les mesures urgentes que nécessite le maintien

(10) Cf. Radenac, *La dissolution des Assemblées législatives*. Th. dr. 1897, p. 200 ; M. Cannac, *La dissolution*. Th. dr. 1927, p. 82 ; M. Constant, *Le droit de dissolution*, Th. dr. Bordeaux, 1898, p. 180 ; M. Duguit, loc. cit., T. IV, p. 583.

de l'ordre ; — et de rendre à l'Assemblée Nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits.

« L'Assemblée des délégués^e doit pourvoir provisoirement à l'administration générale du pays.

« Article 5 :

« Dès que le pouvoir législatif est reconstitué, l'Assemblée des délégués doit se dissoudre immédiatement.

« Si cette reconstitution n'était pas un fait accompli dans le mois qui suit les événements, l'Assemblée des délégués décréterait un appel à la Nation pour les élections générales, et ses pouvoirs cesseraient le jour où les nouveaux représentants du pouvoir législatif seraient nommés.

« Article 6 :

« Les fonctionnaires, agents de l'autorité, devraient exécuter les volontés de l'Assemblée des délégués à peine de forfaiture. »

Le rapporteur de la commission, M. Henri Fournier, défendit la proposition de Trévenenc dans les termes suivants (11) :

« Si la représentation nationale n'existe plus, au dessous d'elle pourtant, et comme deuxième ligne de défense en quelque sorte, une autre assemblée, recrutée dans les conseils placés hiérarchiquement après le corps législatif et qui sont comme lui le produit du suffrage universel, pourrait se constituer. »

A la séance du 6 Février 1872, M. Albert Desjardins défendit aussi cette proposition :

« Voilà les deux idées, dit-il, auxquelles nous sommes arrêtés : — représentation nationale que nous cherchons dans les Conseils Généraux ne la trouvant plus dans l'Assemblée Nationale ;

« — résistance locale, résistance appuyée sur les sympathies des populations pour les Conseils Généraux qu'elles ont nommés, et qu'elles voient lever la tête contre l'insurrection, contre les coups d'Etat triomphants. »

M. Fournier fit remarquer :

« Les constitutions en France sont placées sous la sauvegarde de tous les Français. La loi ne demandera aux

(11) Séance du 14 Septembre 1871. Voir *Journal Officiel*, 15 septembre 1871.

Conseils Généraux, que ce qui est attendu de tous les simples particuliers. »

Le 15 Février, la loi fut votée.

Les politiciens et les juristes se sont toujours montrés sceptiques sur la valeur pratique que pouvait éventuellement présenter cette loi.

Le système imaginé par M. de Tréveneuc aurait-il changé l'orientation des événements de Brumaire An VIII, de Juillet 1803, du 2 Décembre 1851 ?

Il ne faut pas oublier que l'auteur même de la loi reconnaissait modestement :

« Je vous offre un moyen de salut. Je n'affirme pas qu'il soit infallible ; mais j'affirme qu'en aucun cas il ne peut avoir rien de nuisible. » (12)

Toutes les objections possibles à l'efficacité de la loi Tréveneuc sont aisées à soulever et ont été faites.

Le Gouvernement, qui serait assez fort pour empêcher la représentation nationale de s'exercer, aurait tôt fait d'enlever à l'Assemblée des délégués tout moyen d'action et de les emprisonner au besoin.

Si ces délégués avaient la faculté d'agir, sauraient-ils en quelques heures se concerter pour comprendre les besoins de la Nation et en quelques heures oublier leur politique de clocher, pour faire prévaloir une politique d'intérêt national ?

Et si la majorité des Conseils Généraux est déjà convertie au nouveau régime ?...

Et si la peur d'une répression sans pitié, arrête les meilleures volontés, parce que le triomphe de la force est inévitable ?...

Dans une matière aussi délicate, gardons-nous de faire de trop vives critiques. Dans cette question c'est bien le cas de dire que l'œuvre du critique et du démolisseur est singulièrement plus aisée que celle de celui qui doit construire et organiser.

(12) Séance du 15 Février 1872. *Journal Officiel* du 18 Février 1872.

CHAPITRE IV

EFFETS DE L'EXERCICE DU DROIT DE DISSOLUTION

Lorsque le Gouvernement décrète la dissolution de la Chambre des Députés, le but immédiat et direct, qu'il poursuit, est un but politique. Nous devons donc tout d'abord envisager les effets politiques de l'exercice du droit de dissolution.

Cette opération entraîne indirectement un nombre important de conséquences juridiques que nous devons ensuite considérer (1).

§ 1. — *Effets politiques*

La dissolution de la Chambre, en régime démocratique, apparaît comme une consultation suprême de l'opinion publique, qui se prononce définitivement pour ou contre la politique suivie par un Gouvernement donné.

« C'est un appel au Pays, suivi du jugement du peuple. » (2)

Le différend qui lui a été soumis est tranché définitivement ; aucun appel n'est possible ni valable contre la volonté qu'a manifestée le corps électoral.

La majorité de la nouvelle Chambre puise dans cette expression récente du vote populaire une très grande autorité.

Si elle vient confirmer la politique du Ministère qui a assumé la responsabilité de la dissolution, celui-ci voit sa position gouvernementale renforcée et assurée, du moins dans le proche avenir d'une indépendance d'action appréciable.

(1) Cf. La distinction faite par M. P. Matter : *La dissolution des Assemblées parlementaires*, 1898, p. 32.

(2) Cf. Duguit, loc. cit., Tome II, p. 645.

Si au contraire les nouveaux élus viennent désapprouver l'attitude du Gouvernement, celui-ci ne peut rester dans les saines traditions du régime parlementaire et représentatif qu'en s'inclinant devant le verdict de l'opinion ou en se retirant.

Le Ministère conservateur du duc de Broglie (3), en ne se retirant pas après que les élections de 1877 eurent ramené à la Chambre la majorité républicaine, qui ne cessait de désapprouver sa politique et de prendre contre lui des mesures de défiance, prit une position qui était à tous égards très critiquable. Il fut qualifié de : « Ministère de rupture avec la Chambre et de défi au Pays. »

Quelques jours après sa réunion, le 16 Novembre 1877, la nouvelle Chambre vota une proposition d'enquête par 312 voix contre 205, pour établir toutes les irrégularités, dont s'était rendu coupable le gouvernement de Mac-Mahon en l'absence des Chambres.

Le Président du Conseil ne se méprenait pas sur le but poursuivi par la Chambre. L'enquête avait pour but avoué d'aboutir à la mise en accusation des Ministres (4). Aussi bien les manœuvres électorales auxquelles ils s'étaient prêtés que la résistance à outrance qu'ils opposaient à la volonté expresse de la Nation, justifiaient cette mesure.

La misère en attendant sévissait partout en France au milieu de l'inquiétude générale et de l'insécurité du lendemain. Le 3 Décembre 1877, une assemblée de représentants des intérêts économiques, rappelait respectueusement au Chef de l'Etat les règles d'un gouvernement libre et demandait d'une façon très correcte :

« Que le Président de la République *n'hésite plus à déférer aux vœux de la Nation*, à suivre les voies constitutionnelles, et à confirmer par les actes ce qu'il a si bien dit : *la loi des majorités est la règle des gouvernements parlementaires.* »

Ce n'est que le 13 Décembre que le Maréchal se soumit à prendre un Ministère dans la majorité. Il adoptait enfin la seule solution constitutionnelle possible et admettait dans le message qu'il adressait aux Chambres que :

(3) Et aussi celui du Général Rochebouët qui lui succéda.

(4) Cf. Israël, *loc. cit.*, p. 194.

« *L'exercice du droit de dissolution n'est, en effet, qu'un mode de consultation suprême, auprès d'un juge sans appel, et ne saurait être érigé en système de gouvernement.* »

Il est bien vrai qu' « il n'y a plus d'ordre dans la politique comme dans la justice, si l'on résiste à la chose jugée ». (5)

La Commission d'enquête ne déposa son rapport que le 8 Mars 1879. Le rapporteur, Henri Brisson demandait avec insistance la mise en accusation des membres du Ministère du duc de Broglie et de Rochebouët. Les faits à leur reprocher ne manquaient pas.

Cependant la Chambre renonça à l'exercice de ce droit par 217 voix contre 135 (6). M. Dufaure, Président du Conseil, estima qu'il valait mieux « ne pas réveiller les haines, qui commençaient à s'apaiser, et ne pas entretenir dans le Pays une agitation funeste ».

Tel fut le danger que coururent les Ministres trop serviles du Maréchal. La dissolution engage en effet au plus haut point la responsabilité politique des Ministres, car c'est un acte de gouvernement d'une portée considérable. Ce droit nominalemeut attribué au Président de la République se trouve ainsi exercé par le pouvoir exécutif tout entier. C'est une des conséquences du premier paragraphe de l'article 6 de la loi du 25 Février 1875.

Suivant l'exception apportée à cette règle générale par le second paragraphe de cet article, le Président de la République ne pourrait être responsable de la dissolution de la Chambre des députés qu'au cas où il se rendrait par cet acte coupable de haute trahison.

Il faut remarquer qu'en fait l'irresponsabilité du Chef de l'Etat est, dans ce cas, très difficile à établir. S'il prend au moment d'une dissolution une position que désavoue ensuite le corps électoral, il en résulte pour lui, comme cela se produisit en 1877, une perte de son crédit moral.

(5) Cf. Ch. Lefebvre : *Etude sur les Lois Constitutionnelles de 1875.*

(6) Séance du 12 Mars. *Journal Officiel* du 13 Mars 1879.

§ 2. — *Effets juridiques*

Lorsque la dissolution a été régulièrement prononcée et qu'elle a rempli son but principal de faire exprimer, dans des circonstances graves l'opinion des masses électorales, elle entraîne certaine conséquences juridiques, résultant de la nature même des faits.

La dissolution est le moyen de renvoyer à la Nation ses représentants avant l'expiration de leur mandat légal, et le décret de dissolution à un effet immédiat sur la Chambre en tant que corps politique, dès l'instant où il lui en est donné lecture.

A ce moment précis, toute discussion, toute délibération doit prendre fin, même s'il s'agit de détourner un danger imminent de guerre ou de révolution.

Le 25 Juin 1877, après la lecture du décret de dissolution, on cria à Gambetta, qui voulait désespérément protester contre le mépris dans lequel le Gouvernement tenait les droits les plus élémentaires du peuple :

« Restez donc dans la légalité ! » Et on l'empêcha de parler. Le Président de la Chambre lui-même n'a aucun droit de parole et n'est plus qualifié pour donner ce droit à aucun membre de l'ancienne assemblée.

Si la Chambre est à ce moment en session, la session est close (7). En principe, les Députés doivent aussitôt se séparer. Si malgré tout ils continuent leurs discussions, elles, ne valent pas plus, que celles émises dans une réunion ordinaire de citoyens : les lois sur le droit de réunion leur sont applicables. Ils devront être régulièrement autorisés et s'ils négligent de se conformer à cette prescription légale, ils pourront être dispersés par la force.

Ceci nous amène à étudier les effets de la dissolution sur le mandat parlementaire lui-même. Les Députés perdent ce mandat immédiatement avec tous les devoirs et privilèges qui s'y rattachent. Ils ne sont plus que de simples

(7) Le Sénat dès ce moment est prorogé de plein droit jusqu'à la réunion de la nouvelle Chambre. C'est une conséquence du principe de concomitance des sessions (Art. 1 et 4, Loi du 16 Juillet 1875). Il n'y a que deux exceptions à cette règle : quand se produit dans l'intervalle une vacance présidentielle, ou quand le Sénat se réunit en haute Cour.

citoyens. Ceux dont l'élection n'aurait pas été validée avant la lecture du décret de dissolution devraient se considérer comme n'ayant jamais été représentants et mandataires de la Nation.

Le privilège de l'immunité parlementaire disparaît. Il en résulte deux conséquences :

— Le Député qui, en temps normal, peut émettre à la tribune des critiques ou des opinions offensantes pour le gouvernement sous la seule menace de sanctions disciplinaires édictées par le règlement de la Chambre (8), voit sa liberté de parole soumise aux dispositions du droit commun, beaucoup plus rigoureuses en la matière.

— D'autre part, pendant la durée des sessions, on ne peut poursuivre un Député qui aurait commis un crime ou un délit que si on obtient préalablement de la Chambre un vote de la levée d'immunité (9). Après le décret de dissolution, cette formalité n'est plus nécessaire et les poursuites peuvent commencer immédiatement.

Enfin le Député perd son droit à toucher l'indemnité parlementaire du jour du décret de dissolution.

Les travaux parlementaires subissent évidemment, eux aussi, les répercussions de cet arrêt brusque d'un des organes du pouvoir législatif. Le principe est que tous les travaux inachevés au moment d'un renouvellement intégral de la Chambre doivent disparaître.

En Angleterre où nous devons toujours rechercher les règles du parlementarisme classique, la dissolution produit à cet égard un effet radical.

M. Esmein en donne l'explication suivante :

« En droit pur les deux chambres ne sont que les conseillers de la Cour. Elles ne tiennent pas de la souveraineté nationale une fonction et une autorité propres. Quand on leur retire la parole [par une prorogation ou une dissolution], tout ce que l'une d'elles avait dit ou décidé disparaît, lorsque la résolution n'est pas arrivée à l'état de perfection qui permet d'en faire une loi. » (10).

M. Eugène Pierre estime :

(8) Loi du 16 Juillet 1875, art. 13.

(9) Loi du 16 Juillet 1875, art. 14.

(10) Cf. M. Esmein. *Éléments de Droit comparé*, p. 756.

« Qu'au moment où la nouvelle Chambre se réunit, rien ne demeure sur son bureau des affaires dont la Chambre précédente avait été saisie. » (11)

On admet généralement en France que tous les projets gouvernementaux ou les propositions d'initiative parlementaire, qui sont encore à l'étude devant les commissions, ou à l'état de rapport, sont anéantis lorsqu'une dissolution intervient.

Mais une difficulté s'est élevée sur la question de savoir ce que deviennent les mesures qui ont fait l'objet d'un vote définitif de la Chambre lorsqu'intervient un décret de dissolution.

L'attitude adoptée par le Sénat à ce sujet a subi une évolution intéressante que nous allons essayer de retracer :

La dissolution de 1877, qui laissa tant de problèmes à résoudre aux parlementaires d'alors, à cause même de l'insuffisance de la Constitution de 1875, mit le Sénat dans une incertitude :

Devait-il continuer d'examiner et de voter les projets et propositions dont l'avait régulièrement saisi la Chambre venant de disparaître ?

A la séance du 26 Novembre 1877, il en vint à discuter cette question.

M. Caillaud, sénateur, émettait une opinion catégorique et conforme à la coutume anglaise :

« C'est, dit-il, l'ensemble des deux Chambres qui constitue le pouvoir législatif. Une loi est nécessairement le résultat de leurs travaux communs. Je considère pour ces motifs que *tous les travaux de l'ancienne Chambre ont disparu avec elle* ; qu'aucune proposition présentée par elle ne subsiste, qu'aucun de ses votes n'a de valeur législative aujourd'hui. » (12)

L'opinion du président du Sénat, le duc D'Audiffret-Pasquier prévalut. On adopta une distinction rigoureuse entre les projets du gouvernement dont le Sénat avait été saisi, pour lesquels il fut décidé d'en poursuivre l'examen ; et les propositions de la Chambre qui furent considérées

(11) Cf. M. Eug. Pierre, loc. cit., p. 836.

(12) Voir *Journal Officiel*, 27 Novembre 1877.

comme caduques, bien que le Sénat en eut été régulièrement saisi.

Cette distinction se trouvait, dit-on, justifiée par le fait que le Sénat ne pouvait être dessaisi que par un décret. Passer outre cette condition de forme, c'était aller à l'encontre des prérogatives du pouvoir exécutif.

On ne revint plus sur cette solution jusqu'en 1881. Mais, le 28 Octobre de cette année-là, une nouvelle discussion devait s'ouvrir devant le Sénat. Ce fut le signal d'une évolution dans l'opinion du Sénat sur la matière.

M. Batbie s'efforça en vain de défendre la résolution prise en 1877.

« Il faut, dit-il, pour qu'une loi soit votée et puisse être promulguée, qu'elle soit voulue simultanément par les deux assemblées.

« Lorsque la Chambre des Députés est soumise à la réélection, il arrive une Chambre nouvelle et par suite cette volonté simultanée fait défaut. Aussi, faut-il, en principe, revenir devant la Chambre qui a voté les premières propositions de lois.

« Pourquoi ne le décide-t-on pas quand il s'agit de projets émanés du Gouvernement ?

« C'est que si le Gouvernement, qui doit avoir la confiance des Chambres, pense qu'un projet de loi adopté par l'ancienne Chambre des Députés est contraire à l'esprit de la nouvelle, il peut facilement la retirer du Sénat. La volonté présumée de la nouvelle Chambre est conforme à celle de l'ancienne, si le gouvernement ne nous dessaisit pas.

« Au contraire, quand il s'agit d'une proposition émanée de l'initiative individuelle, le gouvernement ne peut la retirer puisqu'elle n'émane pas de lui ; la Chambre qui l'a votée n'existe plus. Il n'y a donc pas coexistence des deux volontés. » (13)

M. Bozérian vint apporter à cette thèse une vive critique.

Il demandait que l'on fît aux propositions de loi la même situation qu'aux projets du Gouvernement.

La logique de ses arguments était irréfutable.

« Je voudrais savoir, dit-il, si l'initiative parlementaire

(13) Voir *Journal Officiel* du 29 Octobre 1881.

n'est pas aussi respectable, aussi énergique, aussi efficace que l'initiative gouvernementale ? »

La loi expliquait-il, a créé l'égalité entre l'initiative législative des parlementaires et celle du Gouvernement. Cela résulte expressément des termes de la Constitution (Loi du 25 Février 1875, art. 3).

Ce n'est pas tout, la loi du 16 Juillet 1875, art. 8, établit encore l'égalité entre l'initiative des deux Chambres. N'était-il pas impossible sans entrer dans l'inconstitutionnalité, de décider que le vote du Sénat aurait toujours une valeur juridique définitive, tandis que celui de la Chambre serait dans certaines circonstances déclaré caduc ?

Pourquoi baser des différences de traitement sur le fait que le Gouvernement saisit le Sénat par voie de décret et que la Chambre le saisit d'une proposition au moyen de la transmission faite par son Président ? Les deux procédés sont légaux au même titre et ne peuvent produire les différences de validité que l'on veut établir entre projets et propositions devant la Haute Assemblée, en cas de dissolution.

Ces arguments méritaient quelque attention. Le Sénat les retint pour accorder une demi-satisfaction à M. Bopérian :

Il déclara qu'il resterait saisi des propositions de la Chambre disparue, si elles avaient déjà fait l'objet d'un rapport déposé sur son bureau.

Cette nouvelle réglementation ne pouvait être qualifiée que d'arbitraire.

En 1889, le Sénat, au sujet d'une proposition d'initiative parlementaire sur les rapports des agents des chemins de fer et des Compagnies, resta saisi de cette proposition d'une Chambre disparue, alors qu'aucun rapport n'avait été déposé et qu'elle avait été seulement examinée et amendée par lui (14).

En 1893, la Chambre, quelques mois avant de se séparer, vota sans débats la résolution réglementaire suivante :

« Les propositions de loi, qui auront été définitivement adoptées par une législature, mais dont le Sénat se sera considéré comme dessaisi, par suite du renouvellement in-

(14) Voir *Journal Officiel* du 30 Novembre 1889. Intervention du Président du Sénat Le Royer, à la séance du 18 Novembre 1889.

tégréal ou de la dissolution, seront de nouveau transmises au Président du Sénat par le Président de la Chambre et la demande en est faite par quarante membres. » (15).

La nouvelle Chambre conserva cette disposition inscrite dans son règlement et saisit le Sénat en 1894 de plusieurs propositions de loi adoptées par la Chambre précédente.

Enfin, sur une proposition de M. Demole, le Sénat chargea une commission d'étudier la question.

M. J. Godin présenta son rapport au Sénat le 6 Novembre 1894. Il concluait :

« Les propositions votées par une Chambre des Députés ne deviennent pas caduques par suite du renouvellement intégral ou de la dissolution : tous les votes émis par la Chambre conservent, comme ceux du Sénat, une valeur juridique définitive. » (16)

La commission émit alors un projet de résolution qui fut adopté, en première lecture, à la séance du 10 Décembre 1894, l'urgence ayant été déclarée :

« Les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des Députés, et transmises par le président de cette Chambre au président du Sénat, sont examinées, conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le Gouvernement et le Sénat et demeure saisi même après le renouvellement intégral de la Chambre des Députés. » (17)

Le Sénat finit ainsi par adopter la solution libérale, seule conforme aux principes bien compris d'un régime démocratique.

M. Esmein confirme cette opinion dans les termes suivants :

« La loi n'existe que quand les deux Chambres ont voté un texte conforme ; mais dès que l'une d'elles a statué définitivement en qualité de législateur, elle a, pour cet objet, épuisé sa fonction, et l'acte qu'elle a accompli prend une valeur définitive et indéfinie. » (18)

(15) Séance à la Chambre du 22 Juillet. Voir *Journal Officiel*, 22 Juillet 1893.

(16) *Journal Officiel*, 5-7 Janvier 1895.

(17) Le vote de cette proposition vint modifier l'article 127 du règlement du Sénat.

(18) Cf. M. Esmein, loc. cit., p. 754.

Nous ne saurions retenir l'objection quelquefois faite que cette solution peut se retourner contre le but essentiel de la dissolution : arrêter l'œuvre législative d'une Chambre qui agit en contradiction avec l'opinion du pays.

En effet si la nouvelle Chambre désavoue d'une façon formelle une proposition votée par la Chambre défunte, et la déclare contraire à la volonté générale du pays, elle a un moyen de la soustraire à la ratification définitive :

Sur l'avis du Conseil des Ministres, le Chef de l'Etat pourrait faire application du droit qui lui est reconnu dans le second paragraphe de l'article 7 de la loi du 16 Juillet 1875 :

« Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Ainsi les nouveaux Députés auraient l'occasion de se prononcer sur une mesure qu'ils estiment fâcheuse, et de faire par là que l'on tienne le plus grand compte de tout le respect que méritent les opinions bien exprimées du corps électoral. (19)

(19) Voir *Journal Officiel* du 22 Juin 1885 : M. Brisson, Président du Conseil, expose cette théorie dans un discours à la Chambre le 11 Juin 1885. Dans le même sens, M. J. Godin, dans son rapport en 1894, et M. Esmein, loc. cit., p. 755.

CHAPITRE V

APPLICATION DU DROIT DE DISSOLUTION SOUS L'EMPIRE DE LA CONSTITUTION DE 1875

L'histoire ne nous fournit qu'un exemple d'application de ce droit, en France, pendant cette période. C'est la dissolution de la Chambre, le 25 Juin 1877, faite par le Maréchal de Mac-Mahon.

Cet exemple est resté mémorable non pas parce qu'il est unique mais à cause des événements qui l'ont précédé et qui l'ont suivi.

Nous allons rappeler les circonstances politiques particulières qui ont accompagné cette dissolution, à laquelle nous avons déjà eu l'occasion de faire allusion sur des points de détail.

Pour la commodité de l'exposé, nous allons suivre un plan analogue à celui qui nous a guidé pour expliquer le mécanisme du droit de dissolution dans la République parlementaire de 1875. C'est-à-dire que nous étudierons tout d'abord dans quelles conditions le Maréchal-Président prit le décret du 25 Juin ; ensuite nous envisagerons la question de savoir s'il n'a pas abusé de la situation créée par l'exercice du droit de dissolution ; et enfin nous dégagerons quels ont été les effets de la mise en œuvre de ce droit.

Beaucoup d'ouvrages de droit constitutionnel ont commenté les événements de 1877 d'une façon chronologique qui manque d'ordre et de logique. D'autre part on relève plusieurs confusions entre la façon régulière dont furent observées et suivies les conditions mises à l'exercice du droit de dissolution et les abus qui furent commis après l'exercice de ce droit.

Nous avons essayé de réagir contre ces deux incohérences dont l'une n'est que la conséquence de l'autre. Et la distinction en trois points que nous avons indiquée semble répondre à ce but.

Enfin dans ces questions délicates où il s'agit d'interpréter des faits, des actes et des textes légaux, nous laisserons autant que possible la parole aux parlementaires et aux hommes du Gouvernement de l'époque, afin de nous garder de donner un sens excessif à la pensée des uns ou des autres.

§ 1. — *Dans quelles conditions le Maréchal de Mac-Mahon prit-il le décret du 25 Juin 1877*

Nous avons vu, dans le début de cette étude, comment les membres conservateurs de l'Assemblée Nationale votèrent, dans un esprit complètement différent des Républicains, les dispositions essentielles des lois constitutionnelles de 1875 et en particulier l'institution du droit de dissolution.

Il était donc normal que l'application de ces textes à la réalité des faits vint engendrer des conflits aigus entre les représentants des diverses doctrines politiques.

En 1876, la situation s'aggrava, du fait qu'en face d'un Chef d'Etat conservateur, Mac-Mahon, les élections générales de cette année-là amenèrent un Parlement divisé entre deux tendances opposées et inconciliables : la majorité du Sénat était conservatrice tandis que celle de la Chambre était fortement républicaine (1).

Très correctement le Maréchal appela à la Présidence du Conseil un républicain conservateur, Jules Simon, ayant la confiance de la majorité de la Chambre.

Beaucoup de haines allaient bientôt se liguier contre lui.

Les éléments de droite, grands conseillers de Mac-Mahon, le détestaient à cause même de ses sentiments indéfectiblement républicains. Ils le firent apparaître, au Maréchal, comme un homme aux meilleures intentions, mais incapable d'arrêter les sourdes manœuvres révolutionnai-

(1) Cf. Israël, loc. cit. Les élections du Sénat du 30 Janvier 1876 donnent 134 voix aux conservateurs et 101 voix aux Républicains. Les élections de la Chambre du 20 Février 1876 donnent 363 voix aux républicains et 160 aux conservateurs, p. 35.

res d'un radicalisme triomphant, qui n'allait connaître plus de bornes et risquait d'entraîner la Nation à toutes sortes de périls.

Les discussions religieuses, qui s'ouvrirent au début de Mai 1877, vinrent leur fournir les premières « preuves » de cette argumentation tendancieuse.

Ces discussions furent provoquées par une vaste campagne organisée par les évêques de France, à laquelle le Chef de l'Etat et tous les partis de droite accordaient leur sympathie. Le but de ces menées était de faire intervenir la France auprès du gouvernement italien pour qu'il cessât d'opprimer le Pape Pie IX.

Tous ceux qui collaboraient à cette propagande — et ils étaient nombreux — formèrent un parti bien organisé, qu'on qualifia d'ultra-montain, et qui menaçait d'exercer une influence directrice sur la politique du gouvernement.

Les partis de gauche s'alarmèrent. Certains suspectèrent même Jules Simon de subir trop docilement la pression du maréchal et de son entourage. Ils voulaient que dès l'origine ces menées soient énergiquement réprimées.

A la séance du 4 Mai 1877, Gambetta déclara sans ambages : « Le cléricalisme, voilà l'ennemi ! » Cette séance se termina par l'adoption de l'ordre du jour suivant :

« La Chambre, considérant que les manifestations ultramontaines, dont la recrudescence pourrait compromettre la sécurité intérieure et extérieure du pays, constituent une violation flagrante des lois de l'Etat, invite le Gouvernement à réprimer cete agitation anti-patriotique et à user des moyens légaux dont il dispose. » (2)

Le Gouvernement acceptait cet ordre du jour et la Chambre accordait une fois de plus sa confiance au Ministère.

On comprend tout le mécontentement que cette attitude suscita chez les partis de droite. Ils persuadèrent au Maréchal que, s'ils n'intervenaient pas à temps, toute règle morale, tout principe conservateur à la base de la société française seraient irrémédiablement ruinés.

La mauvaise humeur croissante de Mac-Mahon ne tarda pas à se manifester.

(2) *Journal Officiel*, 5 Mai 1877.

Un vote de la Chambre à la séance du 12 Mai, qui rendait obligatoire la publicité des délibérations des Conseils Municipaux, et un vote du 15 Mai, qui attribuait la connaissance de certains délits de presse au jury (3), lui en fournirent l'occasion.

Le 16 Mai 1877, il envoyait à Jules Simon une lettre de reproches exagérés, et rendait son mécontentement public en la faisant insérer au Journal Officiel.

Il y employait des termes sévères :

« Je viens de lire, disait-il, le compte rendu de la séance d'hier.

« J'ai vu avec surprise que ni vous, ni M. le Garde des Sceaux, n'aviez fait valoir à la tribune toutes les graves raisons qui auraient pu prévenir l'abrogation d'une loi sur la presse votée, il y a moins de deux ans, sur la proposition de M. Dufaure, et dont, tout récemment, vous demandiez vous-même l'application aux tribunaux ; et cependant dans plusieurs délibérations du Conseil et dans celle d'hier matin même, il avait été décidé que le Président du Conseil, ainsi que le Garde des Sceaux, se chargeraient de la combattre.

« Déjà on avait pu s'étonner que la Chambre des Députés, dans ses dernières séances, eût discuté toute une loi municipale, adopté même quelques dispositions dont, au Conseil des ministres vous avez vous-même reconnu tout le danger, comme la publicité des Conseils Municipaux, sans que le Ministre de l'Intérieur eût pris part à la discussion.

« Cette attitude du Chef du Cabinet fait demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues.

« Une explication à cet égard est indispensable car, si je ne suis pas responsable, comme vous, envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France, dont aujourd'hui plus que jamais je dois me préoccuper. » (4)

Cet acte de défiance rendu public n'était autre chose qu'une façon indirecte de renvoyer le Président du Conseil.

(3) Abrogation du Titre II de la Loi du 29 Décembre 1875.

(4) *Journal Officiel* du 17 Mai 1877.

Jules Simon le sentit bien et envoya aussitôt sa démission au Chef de l'Etat dans laquelle il se justifiait en même temps des accusations portées contre lui.

Sa réponse était très correcte. Il y disait :

« La lettre que vous voulez bien m'écrire, m'impose le devoir de vous donner ma démission des fonctions que vous aviez bien voulu me confier.

« Mais je suis obligé en même temps d'y ajouter des explications sur deux points :

« Vous regrettez, Monsieur le Maréchal, que je n'aie pas été présent, samedi, à la Chambre, quand on a discuté en première lecture la loi sur les Conseils Municipaux. Je l'ai regretté également ; j'ai été retenu ici par une indisposition ; mais la question de la publicité des séances ne devait être discutée qu'à la seconde délibération, je m'étais entendu à cet égard avec M. Bardoux. L'amendement de M. Peyras, qui a passé, a pris l'Assemblée à l'improviste, et j'avais rendez-vous avec la Commission vendredi matin pour essayer de la faire revenir sur son vote avant d'engager le débat devant la Chambre. Tout cela est connu de tout le monde.

« Quant à la loi sur la presse, Monsieur le Maréchal, vous voudrez bien vous souvenir que mes objections portaient uniquement sur les souverains étrangers. Je m'étais toujours expliqué dans ce sens comme vous vous en êtes souvenu vous-même au conseil d'hier matin. J'ai renouvelé mes réserves devant la Chambre. Je me suis abstenu de les développer pour des raisons que tout le monde connaissait et approuvait. Pour le reste de la loi j'étais d'accord avec la commission.

« Vous voudrez bien comprendre, Monsieur le Président, le motif qui me porte à entrer dans ces détails. Je devais établir ma position d'une façon très nette au moment où je quitte le conseil. J'ose à peine ajouter, mais comme citoyen, non plus comme Ministre, que je désire vivement être remplacé par des hommes appartenant, comme moi, au parti républicain conservateur. J'ai eu pendant cinq mois le devoir de vous donner mon avis, et pour la dernière fois que j'ai l'honneur de vous écrire, je

me permets d'exprimer un souhait qui m'est uniquement inspiré par mon patriotisme. » (5)

La stupéfaction fut générale, dans les milieux politiques à Paris, lorsque le 17 Mai, au matin, ces incidents furent portés à la connaissance du public.

Les membres des diverses formations républicaines se réunirent spontanément et protestèrent en termes énergiques contre ce « coup de force » qu'ils prétendaient diriger contre eux.

Mac-Mahon, avec une volonté bien arrêtée de mener son action jusqu'au bout, ne tint aucun compte de leurs protestations et de leurs vœux et forma le 17 Mai au soir un « ministère de combat ».

Ce ministère était formé de conservateurs bien connus, représentant l'opinion de la minorité de la Chambre, et présidé par un ami personnel de Mac-Mahon : le duc de Broglie. (6)

Le lendemain, M. de Fourtou, ministre de l'Intérieur, donna lecture à la Chambre d'un message présidentiel où le Maréchal expliquait les motifs de sa nouvelle attitude. Ce message était suivi d'un décret prorogeant les Chambres pour un mois.

Il n'est pas inutile de reproduire les termes de ce message pour comprendre l'état d'esprit du Chef de l'Etat à cette époque.

« J'ai dû, disait-il, me séparer du Ministère que présidait M. Jules Simon, et en former un nouveau. Je dois vous faire l'exposé sincère des motifs qui m'ont amené à prendre cette décision.

« Vous savez tous avec quel scrupule, depuis le 25 Février 1875, jour où l'Assemblée Nationale a donné à la France une Constitution républicaine, j'ai observé dans l'exercice du pouvoir qui m'est confié, toutes les prescriptions de cette loi fondamentale.

« Après les élections de l'année dernière j'ai voulu

(5) *Journal Officiel*, 22 Juin 1877, p. 4.609.

(6) Le duc de Broglie avait acquis une certaine popularité dans les milieux conservateurs depuis le 24 Mai 1873 où une de ses interpellations avait amené la chute de M. Thiers.

choisir pour ministres des hommes, que je supposais être en accord de sentiments avec la majorité de la Chambre des Députés.

« J'ai formé dans cette pensée, successivement deux Ministères.

« Le premier avait à sa tête M. Dufaure vétérans de nos Assemblées politiques, l'un des auteurs de la Constitution, aussi estimé pour la loyauté de son caractère qu'illustre par son éloquence.

« M. Jules Simon, qui a présidé le second, attaché de tout temps à la forme républicaine, voulait comme M. Dufaure la concilier avec tous les principes conservateurs.

« Malgré le concours loyal que je leur ai prêté, ni l'un ni l'autre de ces ministères n'a pu réunir dans la Chambre une majorité solide, acquise à ses propres idées.

« M. Dufaure a vainement essayé, l'année dernière, dans la discussion du budget, de prévenir des innovations qu'il regardait justement comme très fâcheuses.

« Le même échec était réservé au président du dernier Cabinet sur des points de législation très graves, au sujet desquels il était tombé d'accord avec moi, qu'aucune modification ne devait être admise.

« Après ces deux tentatives, également dénuées de succès, je ne pouvais faire un pas de plus dans la même voie, sans faire appel ou demander appui à une autre fraction du parti républicain, *celle qui croit que la République ne peut s'affermir sans avoir pour complément et pour conséquence la modification radicale de toutes nos grandes institutions administratives, judiciaires, financières et militaires.*

« Ce programme est bien connu.

« Ceux qui le proposent sont d'accord sur tout ce qu'il contient. Ils ne diffèrent entre eux que sur les moyens à employer et sur le temps opportun pour l'appliquer.

« Ni ma conscience, ni mon patriotisme ne me permettent de m'associer même de loin, et pour l'avenir, au triomphe de ces idées. Je ne les crois opportunes, ni pour aujourd'hui, ni pour demain.

« *A quelque époque qu'elles dussent prévaloir, elles*

n'engendreraient que le désordre et l'abaissement de la France.

« Je ne veux ni en tenter l'application moi-même ni en faciliter l'essai à mes successeurs.

« Tant que je serai dépositaire du pouvoir, j'en ferai usage dans toute l'étendue des limites légales pour m'opposer à ce que je regarde comme la perte de mon pays.

« Mais je suis convaincu que ce pays pense comme moi. Ce n'est pas le triomphe de ces théories qu'il a voulu aux élections dernières. Ce n'est pas ce que lui ont annoncé ceux — c'étaient presque tous les candidats — *qui se réclamaient de mon nom et se déclaraient résolus à soutenir mon pouvoir*. S'il était interrogé de nouveau, et de manière à prévenir tout malentendu, il repousserait, j'en suis sûr, cette confusion.

« J'ai donc dû choisir, *et c'était mon droit constitutionnel*, des conseillers qui pensent comme moi sur ce point qui est, en réalité, le seul en question. Je n'en reste pas moins, aujourd'hui comme hier, fermement résolu à respecter et à maintenir les institutions qui sont l'œuvre de l'Assemblée, de qui je tiens le pouvoir, et qui ont constitué la République.

« Jusqu'en 1880 je suis le seul qui pourrait proposer ce changement. Je ne médite rien de ce genre.

« Tous mes conseillers sont, comme moi, décidés à pratiquer loyalement les institutions et incapables d'y porter aucune atteinte.

« Je livre ces considérations à vos réflexions comme au jugement du Pays. »

Le Maréchal disait ensuite, qu'il saurait maintenir la paix publique aussi bien au dehors qu'à l'intérieur.

Immédiatement après, pour couper court à toute discussion immédiate, le Ministre donnait lecture du décret qui ajournait la Chambre et le Sénat au 16 juin 1877 (7).

(7) Paru au *Journal Officiel*, 19 Mai 1877 :

Le Président de la République Française,

Vu l'article 2 de la Loi du 16 Juillet 1875,

Décète :

Personne ne se fit alors plus d'illusion sur l'issue que Mac-Mahon ménageait à ce conflit entre le pouvoir exécutif et la Chambre. Il n'avait pas dissimulé son intention de dissoudre la Chambre, dans son message. Il y faisait allusion en termes clairs, lorsqu'il disait :

Si le pays était interrogé de nouveau, il repousserait, j'en suis sûr, tout malentendu.

Tout le monde savait également que le Président pouvait compter sur les sentiments conservateurs du Sénat pour prendre à l'heure qu'il choisirait, un décret dissolvant la Chambre.

C'est pour cette raison que dès le 16 Mai commença la bataille électorale qui s'annonçait comme devant être très rude.

Les messages de Mac-Mahon nous ont montré, comment, à cette période, il interprétait son rôle de Chef d'Etat. En avait-il une conception tout à fait anti-parlementaire ?

Il fut accusé d'avoir tenté « un coup de force », même « un coup d'Etat ».

Lorsque, après le décret qui prorogeait les Chambres pour un mois, certains députés voulurent protester, on leur cria : « Restez donc dans la légalité ! » A quoi, Horace de Choiseul répondit ironiquement : « C'est la seule réponse que l'on doive faire à un coup d'Etat ! »

Les républicains ne pouvaient, disaient-ils, pardonner au Maréchal d'avoir renvoyé un Ministère qui avait la ma-

« Article premier :

« Le Sénat et la Chambre des Députés sont ajournés au 16 Juin 1877.

« Article 2 :

« Le présent décret sera porté au Sénat par le Garde des Sceaux, président du Conseil, et à la Chambre des Députés, par le Ministre de l'Intérieur.

« Faite à Versailles, le 18 Mai 1877,

« MARÉCHAL DE MAC-MAHON,
Duc de Magenta. »

« Le Président du Conseil,
Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice,
BROGLIE. »

« Le Ministre de l'Intérieur,
DE FOURTOU. »

majorité à la Chambre. Il avait par là, à leur sens, porté atteinte aux principes de base du régime parlementaire et violé les droits les plus essentiels de la représentation nationale.

Dès le 16 Mai 1877, lorsque les groupes de gauche apprenaient dans quelles conditions Jules Simon avait envoyé sa démission au Président de la République, ils se réunissaient spontanément dans un hôtel particulier.

Gambetta, dans un discours qu'il adressait à ses collègues, disait expressément :

« Vous savez par quel acte singulier, *et en dehors de toutes les traditions du régime parlementaire*, M. le Président de la République a frappé d'interdit, un Ministère, *qui n'avait été mis en minorité dans aucune des deux Chambres.* »

Le lendemain, 17 Mai, reprenant ces arguments à la Chambre, Gambetta faisait grief à Mac-Mahon : « D'avoir renvoyé le Ministère de Jules Simon, sans qu'il y ait eu conflit ou vote de défiance, au lendemain des discussions les plus calmes, subitement, comme un coup de foudre qui éclate dans un ciel serein. »

Le 18 Mai, après le décret qui ajournait les Chambres pour un mois, les républicains adressaient un manifeste aux Français, dans lequel ils exposaient les derniers actes du gouvernement.

Ils leur faisaient savoir que :

« Le décret, qui vient d'atteindre vos mandataires, est le premier acte du nouveau ministère de combat, *qui prétend tenir en échec la volonté de la France.* »

« ...*Un Cabinet qui n'avait jamais perdu la majorité dans aucun vote a été congédié sans discussion.* Les nouveaux Ministres ont compris que, s'ils laissaient la parole au Parlement, le même jour qui avait vu l'avènement du Ministère présidé par le duc de Broglie, en verrait aussi la chute. »

Toutes ces critiques faites, à ce moment, au Maréchal de Mac-Mahon, étaient anticipées, sinon sans fondement.

Son attitude était rigoureusement dans la lettre et dans l'esprit de la constitution.

De par le texte des lois constitutionnelles de 1875 (8), et de par la coutume parlementaire, le Président de la République a le droit de nommer ses Ministres. Nominativement, tous les juristes sont d'accord pour lui reconnaître, parallèlement, le droit de les révoquer. C'est là un principe qui, il est vrai, n'a reçu que de rares applications (9). En général, les Ministres sont amenés à donner leur démission par suite d'un vote de défiance de la Chambre.

Cette dernière constatation n'empêche pas de subsister le principe. La plupart des hommes politiques des groupes de gauche paraissent l'oublier en Mai 1877.

D'autre part, quand ils prévoyaient, non sans raison, l'exercice du droit de dissolution dans un avenir rapproché, et dénonçaient Mac-Mahon, comme voulant faire usage de ce droit, sans motifs suffisants et justifiés, les républicains interprétaient encore mal les règles du régime parlementaire.

Dans ce régime, le Chef de l'Etat est considéré comme le gardien des intérêts supérieurs de la Nation. Si, à un moment donné, il craint qu'un Ministère, même soutenu par une forte majorité au Parlement, suive une politique contraire aux intérêts du pays, il a le devoir d'user des prérogatives qui lui sont reconnues pour arrêter cette politique.

Pour agir ainsi il doit avoir bien entendu la conviction que la majorité du peuple ne donne plus une entière confiance à ses représentants.

Il peut alors renvoyer ses Ministres et prendre un Ministère de minorité. C'est là une initiative très grave. Elle est parfaitement correcte, si elle est suivie d'une dissolution de la Chambre basse. C'est ainsi à la Nation qu'appartient le dernier mot. Ce n'est pas « un échec à la volonté nationale ». C'est un hommage qui lui est rendu. Même, si on ne reproche à un Ministère aucun fait particulier, même, si aucune discussion n'a fait éclater ouvertement

(8) Loi du 25 Février 1875, art. 3, § 4. « Le Président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires. »

(9) On peut citer le renvoi de Guizot en 1842.

le conflit, le Chef de l'Etat peut le renvoyer avec la seule raison qu'il désapprouve la ligne de conduite générale que les Ministres donnent à leur politique.

Ceux-ci n'ont pas à attaquer la position que prend le Chef de l'Etat. S'ils croient représenter l'opinion du Pays, ils doivent attendre avec confiance son jugement.

Jules Ferry est un des parlementaires de l'époque qui a le mieux compris, et, le mieux interprété l'acte du 16 Mai. La circulaire qu'il envoyait le 21 Mai à ses électeurs le prouve :

« Notre conduite, disait-il, est défigurée ; nos intentions sont calomniées ou méconnues. Les faits les plus éclatants sont mis en oubli.

« Ne pouvant reprocher à la majorité républicaine aucun acte précis, *on lui fait un procès de tendances...*

« On nous présente la dissolution comme une menace ; *nous la réclamons comme une délivrance...*

« Nous croyons qu'il n'y a plus d'heure pour la dictature. Nous croyons que la sagesse de la France est supérieure à toutes les sagesse, et qu'elle a déjà trop payé la folie de se donner un maître pour qu'elle se soucie désormais de remettre à d'autres qu'elle-même la disposition de ses destinées. » (10)

On pouvait reprocher au Maréchal la soudaineté de son acte ; on pouvait lui reprocher l'ambiguïté de certains de ses termes, par exemple lorsque, dans sa fameuse lettre du 16 Mai, il disait à Jules Simon qu'il devait « aujourd'hui plus que jamais se préoccuper de sa responsabilité envers la France. »

Tout ce que l'on peut dire à ce sujet a été dit. Cela n'empêchait pas le bon droit de Mac-Mahon de subsister.

Il croyait sincèrement que le triomphe des opinions avancées à la Chambre amènerait un abaissement du niveau moral de la Nation. Ses adversaires de l'époque, même Gambetta, ne mettaient pas en doute sa sincérité.

Il voulut orienter la politique de la France future dans un autre sens. Il fit cette tentative de bonne foi. Il en avait le droit.

Il aurait voulu au sein de l'Etat un pouvoir exécutif fort.

(10) Voir : « *Le Mémorial des Vosges* », hebdomadaire, 22 Mai 1877.

La forme de l'Etat serait restée républicaine, mais ç'aurait été une République laissant à l'aristocratie une place particulière. Il craignait que le nivellement des classes, que réaliserait l'application intégrale des institutions démocratiques, ne puisse se faire que par le niveau le plus bas.

Ces idées étaient-elles radicalement fausses ? Nous ne le croyons pas.

Il est vrai que le Maréchal devait commettre plus tard certaines erreurs et échouer. Plus loin, nous dirons comment. Mais cela est une autre question.

Tout ce qu'il nous suffit de dire ici, pour qu'on comprenne le vif mécontentement des républicains et toute la complexité de la question, c'est que le Maréchal, par cette façon de comprendre son rôle, se faisait à son insu l'auxiliaire des hommes de la réaction. Ceux-ci fomentaient des projets plus ou moins avouables. Le Maréchal, auquel ils faisaient insidieusement apparaître les événements sous un jour déformé, était pour eux le moyen de mener ces projets à bonne fin. A leur égard on ne saurait parler de sincérité. On a eu quelquefois le tort de confondre leurs machinations avec la droiture d'esprit du Maréchal.

A la rentrée des Chambres, le 16 Juin 1877, après la prorogation d'un mois, des interpellations eurent lieu sur les circonstances dans lesquelles le Chef de l'Etat avait appelé un Ministère de minorité.

Des débats, qui se produisirent à la Chambre, il résulte nettement qu'un conflit de tendances, conflit encore latent mais profond, existait entre les divers organes politiques de l'Etat.

M. de Fourtou exposa la situation et expliqua les sentiments et les craintes de M. de Mac-Mahon :

« Au lendemain, disait-il, des élections du 20 Février 1876, nous avons assisté à un spectacle qui s'est produit immédiatement et qui est le point de départ des événements d'aujourd'hui.

« *Dans le jeu constitutionnel, il s'est produit une lutte profonde entre ce que j'appellerai les tendances conservatrices et les tendances radicales.*

« Les hommes modérés, qui ont adhéré au régime nou-

eau et qui sont entrés à la Chambre avec la loyale intention de le pratiquer en sauvant les intérêts traditionnels du Pays, ont été très vite entraînés dans le mouvement des influences parlementaires, et la lutte établie entre la République radicale et ce qu'on est convenu d'appeler la République conservatrice, a amené l'abdication des ministères. « Sans doute l'opportunisme s'est quelquefois efforcé de tempérer l'intensité des conflits. Mais l'opportunisme, tout le monde sait ce que c'est.

« Ce n'est point le radicalisme corrigé, adouci, transigeant, non ! C'est le radicalisme patient, c'est le radicalisme caché qui se ménage le moyen et nourrit l'espérance de surprendre le pays, après l'avoir endormi.

« Le programme radical, nous le connaissons : liberté de la presse, liberté de réunion, instruction primaire laïque, gratuite et obligatoire, avec concours entre les intelligences d'élite, pour l'admission aux cours supérieurs également gratuits ; nomination de tous les fonctionnaires publics à l'élection, suppression des armées permanentes (11).

« ...Quand la majorité marchait, le drapeau de la désorganisation sociale à la main, c'est alors qu'est intervenu l'acte réparateur du 16 mai. Il est intervenu pour arrêter le mouvement au terme duquel se serait rencontré l'abaissement irrémédiable de la nation française.

« M. le Maréchal de Mac-Mahon, s'enveloppant dans son droit constitutionnel, est venu rétablir l'équilibre nécessaire entre les pouvoirs publics.

« En vous empêchant ainsi de devenir une Convention, avez-vous ce qu'il a fait ? Au lieu de troubler, comme on vous en accuse, le fonctionnement régulier et paisible de la constitution, il l'a sauvé de vos mains, en même temps qu'il barrait le passage au radicalisme montant peu à peu, étape en étape, par des cheminements couverts, à l'assaut de la société... » (12)

Telles furent les justifications essentielles que le Ministre de l'Intérieur donnait officiellement pour expliquer le renvoi de Jules Simon le 16 mai, la constitution d'un Ministère de

(11) Gambetta avait développé ces quelques points dans son programme de 1869.

(12) Voir *Journal Officiel* du 17 Juin 1877.

minorité et la prorogation des Chambres pendant un mois.

Gambetta lui répondit immédiatement au nom des républicains.

Il ne mit pas en cause la bonne foi de Mac-Mahon, mais il dénonça avec force comment les partis de réaction entendaient exploiter l'acte du Président.

Il demandait tout d'abord que, si la dissolution devait être prononcée, il désirait, pour sa part, que ce soit aussitôt que possible.

Il montra comment cette dissolution était cherchée par la coalition des partis de droite « unis dans une haine commune contre la démocratie et contre la République. » Mais il prophétisa que, pendant la campagne électorale qui ferait suite à la dissolution, ces petits groupes s'opposeraient l'un à l'autre pour assurer chacun le triomphe de leurs intérêts propres.

Il y en a, expliqua Gambetta, qui peuvent croire que le Maréchal constitue à lui tout seul une politique, et que le Mac-Mahonisme, puisqu'il faut l'appeler par son nom, est un régime politique.

« A côté de ceux-là, nous avons ceux, au contraire qui pensent que jusqu'en 1880, le Maréchal est chargé de garder la place du Roi, et que d'ici à 1880, si on faisait les élections avec un certain art, de telle manière que chaque circonscription électorale, — messieurs, ce serait un miracle mais dans ce parti on croit aux miracles, — pût produire un légitimiste ; alors, en 1880, le Roi pourrait revenir sans que le pays s'y opposât...

« Il y a une troisième conception politique... On connaît cette politique qui a pour but de fonder un stathoudérat qui ne serait lui-même qu'un acheminement vers une royauté modérée, pondérée qui, à la longue, à la suite d'un événement, d'un accident heureux, finirait par devenir aussi légitime que possible.

« Il n'y a qu'un malheur dans ces savantes combinaisons, c'est que, malgré qu'on ait le titre du pouvoir, la direction, l'autorité, l'influence, l'amitié des princes, bien qu'on ait tout prévu, tout agencé, on s'aperçoit toujours qu'il ne sert de rien d'avoir les fonctionnaires d'avoir même les grands commandements militaires, *si l'on n'a pas le suffrage universel*, et que le stathoudérat pourrai

n n'être qu'un rêve insaisissable et irréalisable, et alors on s'est dit :

« Si nous tâchions d'arriver à nos fins avec le suffrage universel travaillé, non pas supprimé ; car nous avons voulu déjà le supprimer en 1872, en 1873, sans pouvoir y réussir ; nous avons fait une vaine tentative pour toucher la bête monstrueuse, à la bête populaire. Mais la bête ne s'est pas laissé faire ; on n'a pas pu la dompter.

« Si nous tâchions, par un moyen détourné de lui enlever sa force, sa vitalité, et surtout le détestable penchant qu'elle a pour la République...

« Il reste un autre parti. Celui-là, oh mon Dieu ! il est partagé en plusieurs groupes très divisés... Eh bien ! dans ce parti il y a un petit groupe très honnête, qui prétend sauver la Société. C'est bien simple : un bataillon de chasseurs à pied et l'affaire est faite...

« Une fraction de ce parti se croit tellement en possession de duper les trois autres et de les pousser à toutes les aventures, de les acculer à une situation si embarrassante qu'ils écrivent et qu'ils disent tout haut que, dans l'avenir du Seize Mai, on ne s'est engagé d'une façon politique que si l'on est résolu à aller jusqu'au bout, et l'on écrit que ce but c'est le crime !

« Oh ! je sais bien qu'il n'y a là rien de sérieux et d'alarmant. Oh ! je le sais et je le dis avec le sentiment de ma responsabilité, le châtement et l'expiation suivraient de près les aventuriers criminels qui oseraient tenter une pareille aventure.

« Vous avez beau dire, vous avez beau faire, le Pays pas plus que l'Europe ne s'y est trompé, et l'on a bien senti et bien vu que ce n'était ni pour la publicité des conseils municipaux, ni pour un paragraphe d'une loi sur la presse, que ce n'était pas pour cela que vous aviez renvoyé le Carnet républicain. »

Ainsi, dès la première séance à la rentrée des Chambres, le 16 juin 1877, étaient posées en termes clairs la position de la majorité républicaine et celle de l'opposition.

Pendant que ces discours avaient lieu à la Chambre des députés, le Président du Conseil, déposait sur le bureau du Sénat la communication suivante :

« Le Président de la République,

« Vu l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des Pouvoirs publics,

« Fait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des Députés et lui demande son avis conforme, » (13)

Le 20 juin la Commission sénatoriale formée pour examiner cette demande du Chef de l'Etat, déposait un rapport favorable. Le lendemain, la discussion générale eut lieu. Malgré la brillante intervention de Victor Hugo, et l'opposition de plusieurs sénateurs de gauche, la motion suivante fut votée par 150 voix, contre 130 :

« Vu le message de M. le Président de la République, en date du 16 juin, par lequel il fait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des Députés, et lui demande l'avis prescrit par l'article 5 de la loi sur les Pouvoirs publics ;

« Le Sénat émet un avis conforme à la proposition du Président de la République. »

Le Maréchal de Mac-Mahon avait ainsi réussi à réunir toutes les conditions mises à l'exercice du droit de dissolution.

Le 25 juin 1877, il signait le décret portant la dissolution de la Chambre des Députés et en faisait donner lecture dans les deux Assemblées. (14)

Les parlementaires se séparèrent immédiatement. De vives luttes électorales qui devaient se prolonger plusieurs mois, commencèrent dès le lendemain.

(13) *Journal Officiel*, 18 Juin 1877.

(14) Ce décret parut au *Journal Officiel* du 26 Juin 1877.

« Le Président de la République,

« Vu l'article 5 de la loi du 25 Février 1875,

« Vu l'avis conforme du Sénat en date du 22 Juin 1877.

« Décrète :

« Article premier :

« La Chambre des députés est dissoute.

« Article 2 :

« Les collèges électoraux seront convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de 3 mois.

« Article 3 :

« Le Président du Conseil, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

§ 2. — *Comment le Maréchal de Mac-Mahon
abusa de ses pouvoirs après le décret de dissolution,
et comment malgré tout sa tentative échoua*

Avant le décret du 25 juin 1877, on pouvait reprocher au Président de la République quelques exagérations ou inexactitudes de langage ; rien de plus.

Mais, à partir de cette date, de mauvais conseillers le poussèrent à faire preuve dans certaines circonstances d'une autorité, qui lui donna, à plusieurs reprises, sans qu'il y prit garde, une allure de dictateur.

Ce fut d'autant plus commode de persuader le Maréchal de la légitimité des actions téméraires qu'on lui conseillait, que le législateur n'avait encore organisé, que très rudimentairement, les garanties mises à l'exercice abusif du droit de dissolution.

La seule disposition légale existant à cet égard était contenue dans le second paragraphe de l'article 5 de la loi du 25 février 1875 qui prévoyait la convocation des collèges électoraux dans le délai de trois mois.

Nous avons eu l'occasion, de montrer, comment le Gouvernement, par une interprétation tendancieuse de ce texte, prétendit satisfaire à la Constitution en convoquant, par un décret du 22 septembre, les électeurs pour le 14 octobre 1877. C'était un abus de droit manifeste.

Ce ne fut pas le seul. Pendant toute cette période troublée, Mac-Mahon, apparut souvent, comme ne faisant plus figure de Chef d'Etat d'une République parlementaire.

On lui a reproché avec beaucoup de raison d'avoir oublié son devoir d'impartialité, et son caractère d'irresponsabilité : en prenant ouvertement position dans la bataille électorale, en tolérant que ses Ministres fassent pression

et le Ministre de l'Intérieur, sont chargés chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret. »

« MARÉCHAL DE MAC-MAHON
Duc de Magenta. »

« Par le Président de la République,
Le Président du Conseil,
Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice,
BROGLIE. »

« Le Ministre de l'Intérieur,
DE FOURTOU. »

sur la liberté de vote des fonctionnaires publics, et en favorisant, après le triomphe des républicains, des Ministres d'opposition continuant à tenir en échec la volonté populaire.

Pendant la période électorale, Mac-Mahon n'hésita pas à se lancer dans la mêlée politique, en multipliant ses déplacements et ses discours.

Le 19 septembre, il adressait aux Français un manifeste affiché dans toutes les communes de France.

Il y disait entre autres choses :

« On vous dit que je veux renverser la République, vous ne le croirez pas.

« La Constitution est confiée à ma garde, je la ferai respecter.

« Après tant d'épreuves, la France veut la stabilité, l'ordre et la paix.

« Avec l'aide de Dieu, vous lui assurerez ces biens. Vous imiterez la parole d'un soldat, qui ne sert aucun parti, aucune passion révolutionnaire ou retrograde, et qui n'est guidé que par l'amour de la Patrie » (15).

Le lendemain, Gambetta, dans son journal (16) publiait un manifeste qui imitait dans la forme celui du Maréchal, mais s'y opposait par le fond.

« On vous dira, écrivait-il, qu'on ne veut pas renverser la République. Vous ne le croirez pas.

« Des élections favorables à la politique du 16 mai, ruinerait le principe du Gouvernement du Pays par le Pays, sapé par les hommes qui ont foulé aux pieds l'irresponsabilité présidentielle, en jetant le Président de la République dans l'arène des partis, pour se maintenir aux affaires...

« Après tant d'épreuves, la France veut la stabilité **par** le maintien des institutions, l'ordre dans la liberté, la **paix** dans la République et par la République. Vous vous assurerez ces biens. Vous écouterez la voix de la conscience nationale qui ne s'adresse à aucun parti, mais à tous les partis guidés par l'amour de la Patrie. »

A la veille du scrutin, le Maréchal adressait aux élec-

(15) Cf. *Journal Officiel*, 20 septembre 1877.

(16) Voir *La République Française* du 20 septembre 1877.

teurs une deuxième proclamation. Il leur donnait l'assurance qu'ils n'étaient « menacés d'aucun retour vers les abus du passé » et leur conseillait insidieusement « vous voterez pour les candidats que je recommande à vos libres suffrages. » (17)

Les noms des candidats officiels furent placardés dans toutes les communes, sur une affiche blanche, placée dans le cadre des documents administratifs. Ces noms étaient suivis de la mention :

« *Candidats du Gouvernement du Maréchal de Mac-Mahon, Président de la République.* » (18)

Il s'agissait de candidatures officielles que le Gouvernement avait longuement préparées (19) pour s'opposer à la réélection des 363 députés républicains de la Chambre dissoute.

Pour assurer le triomphe de ces candidats officiels tous les moyens parurent bons.

La liberté de la presse fut méconnue. Le Ministre de l'Intérieur demanda aux Préfets d'empêcher la diffusion des journaux républicains.

Le Préfet de l'Aude prit conseil du Ministre pour savoir quelles mesures il devait prendre à l'égard du *Petit Journal* qui « se désintéressait de la politique, mais de la part duquel c'était peut-être une manœuvre ». Ce dernier répondit :

« Je suis d'avis de l'interdire » !

Le Gouvernement avait même acheté un journal hebdomadaire le *Bulletin des Communes*. Transformée en organe de polémique, cette feuille officielle était affichée régulièrement dans toutes les communes de France, aux portes des Mairies. Le Ministre de l'Intérieur, sous sa responsabilité y commentait les événements politiques, de façon qu'ils paraissent toujours favorables aux partis de réaction.

Ce n'est pas tout. Le Ministère, pour assurer le succès de

(17) Voir *Journal Officiel* du 14 Octobre 1877.

(18) Cf. Israël. Loc. cit., p. 167.

(19) Le décret dissolution prononcé le 25 Juin aurait dû être suivi des élections avant le 25 Septembre ; celles-ci n'eurent lieu que le 14 Octobre.

sa politique, était allé jusqu'à pratiquer ouvertement selon le mot de M. Brisson « l'embauchage des forces administratives. »

Il fallait entendre par là que tout fonctionnaire public était invité, sous menace de révocation, à donner tout son concours aux opérations électorales pour faire triompher les candidats officiels.

M. de Fourtou disait aux Préfets :

« Votre action ne saurait être contrariée par ceux qui représentent à un degré quelconque le gouvernement. Ceux qui ne craindraient pas de faire usage contre le Gouvernement de l'autorité même qu'ils tiennent de lui, ne devraient espérer aucune tolérance ni aucune faiblesse. » (20)

Les autres Ministres « envoyaient également des injonctions sévères » à tous leurs directeurs.

« Facteurs, buralistes, agents des forêts, employés des contributions indirectes, percepteurs, instituteurs, étaient déplacés; suspendus ou révoqués sans pitié » (21).

Quelque temps auparavant et dès la formation du Ministère de combat, les Préfets eux-mêmes avaient subi le même sort. Le *Temps* écrivait :

« Le Gouvernement de combat va vite en besogne. Entré en fonctions vendredi, il a fait signer samedi et a publié, ce matin dimanche, un décret qui change l'administration préfectorale dans 62 départements.

« Sur 62 préfets, 25 sont destitués, 3 sont démissionnaires, 10 sont mis en disponibilité. » (22)

Jules Ferry reprochait vivement à Mac-Mahon de laisser ses ministres multiplier les actes d'intimidation, qui n'hésitaient pas en ces circonstances de faire usage du nom du Chef de l'Etat.

Il s'élevait avec force contre ce régime constitutionnel, défendu par le Gouvernement, « qui n'avait de constitutionnel que l'apparence, et de parlementaire que le mensonge. »

Maintenant qu'allait s'ouvrir la grande épreuve des élec-

(20) Circulaire de M. de Fourtou insérée au *Journal Officiel* du 3 Juillet 1877.

(21) Cf. Israël, loc. cit., p. 136.

(22) Voir *Le Temps*, 21 Mai 1877.

tions, il souhaitait « qu'elle soit loyale et sincère », mais, au lieu du franc jeu, on préparait au contraire l'épreuve monstrueuse de la candidature officielle, fléau et honte de la France.

Malgré tout, Gambetta, dans la campagne politique qu'il menait en province, affirmait sa foi dans le triomphe des idées républicaines et la force indestructible du suffrage universel :

« Ne croyez pas, disait-il, que quand tant de millions de français auront parlé, il y ait personne, à quelque degré de l'échelle politique ou administrative qu'il soit placé, qui puisse résister.

« Quand la France aura fait entendre sa voix souveraine croyez-le bien, il faudra se soumettre ou se démettre. » (23)

Cette confiance ne devait pas être trompée.

Dès le premier tour de scrutin, la majorité des votes alla en masse aux républicains qui reconquirent 321 sièges et disposaient ainsi d'une majorité de plus de 100 voix.

Les partis de droite cachèrent leur dépit de ces premiers résultats et affectèrent une certaine satisfaction. Ils parlaient de « victoire certaine pour les groupes de gauche, mais relative, » ou de : « succès moral du gouvernement, bien qu'il n'ait pas la victoire numérique. »

Entre les deux tours de scrutin, Gambetta sût faire apparaître la victoire républicaine avec toute sa valeur :

« Il est malheureusement trop vrai que, dans tous les départements de la France, on a exercé sur le suffrage universel la pression, l'intimidation, la menace, la fausse nouvelle, la contrainte.

« On a semé la peur, on a répandu la terreur.

« On a eu recours en trois jours à plus de violence et d'arbitraire que l'empire — l'empire exécré lui-même — ne nous en avait fait connaître en 20 ans.

« C'est cependant, à travers ces mille difficultés, à travers ces obstacles de toutes sortes, que la France, la vraie France, la France de 1789, la France démocratique, la France patriotique s'est levée, et a retrouvé le chemin du scrutin libérateur. (24)

(23) Discours prononcé le 15 Août 1877, à Lille.

(24) Discours prononcé le 26 Octobre 1877, à Château-Chinon.

Après le second tour, les républicains disposaient de 325 voix ; les monarchistes et les bonapartistes de 208 seulement.

La tentative à laquelle Mac-Mahon s'était prêté avait échoué.

Malgré la volonté bien exprimée du corps électoral, au sujet de laquelle il n'y avait plus de doute possible, il maintint au pouvoir le Cabinet de réaction de Broglie. (25)

Ce fut la plus grave et la plus impardonnable de ses fautes.

Nous savons comment la résistance du Maréchal et de ses mauvais conseillers fut vaine. Ils gouvernèrent jusqu'au 13 décembre 1877 (26) contrairement à tous les principes directeurs du régime parlementaire, et au mépris des droits les plus essentiels de la Nation, dans un gouvernement représentatif.

Après avoir conçu les projets les plus criminels, et même l'hypothèse d'une seconde dissolution de la Chambre par la force, la fin de l'année 1877 marqua l'époque de la soumission à la « bête monstrueuse » qu'est le suffrage universel.

Un peu plus tard, vint l'heure de la démission. Ce fut le 30 janvier 1879, une année avant l'expiration du mandat présidentiel.

Il est courant de dire que « c'est la faute au Maréchal » si le droit de dissolution n'a plus été exercé depuis 1877.

Mac-Mahon crût un moment que la France était menacée de sombrer dans l'anarchie à cause de la politique suivie par les partis de gauche. Il usa alors de son droit de dissoudre la Chambre. Il espérait que le pouvoir exécutif sortirait de cette épreuve fortifié, et qu'il lui serait ainsi possible d'imposer « l'ordre conservateur » pour le plus grand bien de la France.

Il fut mal conseillé et trompé sur les sentiments de l'opinion publique à cette époque.

(25) Ce maintien des fonctions du duc de Broglie fut annoncé au *Journal Officiel* du 7 Novembre 1877 par une note.

(26) Date de la formation du Ministère de majorité Dufaure.

Il croyait avoir le peuple avec lui.

Il se trompait lourdement. Après les élections, il se rendit, non sans peine, à l'évidence : (27)

Le peuple était contre lui ; et seuls quelques conseillers perfides, qui cherchaient à se servir des prérogatives que lui reconnaissait la Constitution, pour le triomphe de vagues intérêts dynastiques, le suivaient encore.

La nouvelle Chambre, jugeant les événements qui avaient entouré la dissolution du 25 juin, n'accusait pas Mac-Mahon plus sévèrement qu'il ne le méritait, et rejetait, comme il était juste, la plus grande part de responsabilité sur son entourage.

Elle décidait que :

« Le Gouvernement a violé la Constitution d'une façon générale en remettant en question l'existence de la République, *en poussant le Président de la République à assumer le pouvoir personnel*, en essayant ainsi de transformer la constitution républicaine parlementaire en une sorte de dictature.

« ...Les Ministres se sont rendus coupables d'actes arbitraires, attentatoires à la liberté individuelle et aux droits civiques.

« ...Le Ministère du 17 mai a violé, suivant nous, les lois constitutionnelles :

« 1° en essayant de transformer et en transformant en effet la République parlementaire établie en une dictature.

« 2° en poussant M. le Président de la République à s'appuyer sur la force armée, pour changer ainsi le gouvernement du pays.

« 3° en découvrant sans cesse M. le Président de la République, au lieu de l'abriter derrière son irresponsabilité.

« 4° en retardant au delà des trois mois la réunion des

(27) Le 12 Décembre 1877, Mac-Mahon disait à ceux qui le pressaient de constituer un Ministère parlementaire sous la présidence de Dufaure, républicain conservateur : « J'aimerais mieux être fusillé que de prendre la résolution que vous m'indiquez. Cependant j'aime assez mon pays pour lui sacrifier, je ne dis pas ma vie, ce qui est fait, mais la dernière parcelle de mon honneur. »

collèges électoraux pour le remplacement de la Chambre dissoute. » (28)

Tous les abus de pouvoir, dont avait été marquée la dissolution de 1877, ont eu de néfastes effets :

Ils ont jeté, sur l'institution, que constitue le droit du Chef de l'Etat de dissoudre la Chambre, un discrédit et une suspicion, qui n'ont pas encore complètement disparu de nos jours.

Ainsi a été paralysé un des rouages essentiels de l'équilibre parlementaire. Cela n'a pas manqué d'amener toute une série de déformations politiques de ce régime, en France, au cours du demi-siècle qui s'est écoulé depuis.

Les plus visibles de ces déformations sont l'omnipotence du Parlement, l'effacement et l'impuissance du pouvoir exécutif, avec la fragilité de l'équilibre ministériel que ces conditions entraînent.

Il ne faut pas oublier cependant qu'à d'autres égards les événements de 1877 ont eu d'heureux effets.

La République fut définitivement fondée. Elle apparut comme répondant aux « vœux incontestables de la majorité des Français. » (29)

Les attaques, qui visaient à détruire les institutions de la République parlementaire, ou du moins, à les orienter dans un sens moins démocratique, ne servirent qu'à les renforcer et à faire apparaître un nombre toujours grandissant de défenseurs convaincus.

Les partisans des diverses restaurations monarchiques possibles, furent définitivement écrasés. Dès ce moment, ils abandonnèrent les espoirs vains qu'ils entretenaient depuis près de dix années. Ils se dispersèrent, ou se rallièrent, par raison sinon par sentiment, à la République.

Après ce triomphe les républicains surent rester assez longtemps fortement unis, pour assurer la prépondérance de leurs opinions dans la politique des idées, et doter la France des plus grandes institutions démocratiques.

(28) Voir rapport Brisson de la Commission d'enquête sur les événements du 16 Mai. Rapport déposé à la Chambre le 8 Mars 1879.

(29) Cf. Rigny, loc. cit., p. 87.

DEUXIÈME PARTIE

Nécessité et moyens de rendre effectif
le droit de dissolution

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT DE DISSOLUTION ET LA COUTUME PARLEMENTAIRE APRÈS 1875

Dans ce premier chapitre de la partie critique de notre étude, nous allons nous appliquer à mettre en lumière les circonstances et les causes qui ont favorisé la fixation continue pendant une période de 60 années, d'une coutume de non-usage du droit de dissolution.

Nous discuterons quelle est la valeur et la force de cette coutume de nos jours.

Enfin nous dirons dans quel esprit furent menées quelques campagnes politiques pour réagir contre cet état de chose, et comment tous les initiateurs de ces mouvements d'opinion échouèrent.

§ 1. — *Les répercussions des événements de 1877 sur l'usage du droit de dissolution*

Nous nous sommes assez longuement attachés dans un chapitre antérieur à retracer les circonstances qui précédèrent et suivirent la dissolution du 25 Juin 1877 pour ne pas y revenir ici.

Elles démontrent assez clairement que la méfiance dans laquelle les républicains de l'époque tenaient la dissolution, n'était pas tout à fait injustifiée.

Les constituants de 1875 avaient voulu créer un Chef d'Etat tout puissant, bien qu'ils aient assez illogiquement par ailleurs déclaré son irresponsabilité (1). La pratique gouvernementale révéla, comme c'était inévitable, l'incompatibilité de ces deux notions dans une démocratie. Il n'en restait pas moins vrai que ces constituants avaient envisagé le droit de dissolution comme un moyen, pour le Président de la République, de diriger l'opinion publique.

« Il était nanti de pouvoirs suffisants (avec l'appui du

(1) Cf. M. Barthélemy. *Traité de droit constitutionnel*, 1933. p.636. Cet auteur estime que dans une démocratie avancée, l'irresponsabilité conduit toujours à un certain degré d'effacement.

Sénat qu'on espérait devoir rester conservateur) pour préparer le rétablissement d'une monarchie constitutionnelle. La dissolution conçue dans cet esprit pouvait donc justement passer pour favorable au pouvoir personnel. » (2)

Depuis cette époque, la pratique du parlementarisme, en modifiant sur bien des points les rapports fixés entre les pouvoirs publics, et surtout la dissolution de 1877, en produisant des effets radicalement opposés à ceux qu'avaient escomptés ses instigateurs, ont sensiblement modifié l'attitude des divers partis politiques en face du droit de dissolution. De nos jours, l'exercice de ce droit est au contraire préconisé par tous ceux qui sont respectueux de la souveraineté populaire.

M. Barthélémy fait remarquer ce revirement de l'opinion après un demi-siècle, et se rejouit que les leaders des partis avancés, en France, se rallient à la saine tradition libérale de la démocratie britannique, qui « regarde la dissolution comme un appel au corps électoral, arbitre suprême des conflits entre gouvernements et parlements. » (3)

Malgré le mouvement en faveur de la pratique du droit de dissolution, qui s'est déjà dessiné depuis quelque temps, ce droit inscrit dans la constitution française continue à rester dans l'oubli. Cependant il ne se passe guère de législature où l'utilité et la nécessité de son application ne se fassent sentir.

La coutume établie durant près de soixante ans de non-usage de ce droit a été sans nul doute favorisée à l'origine par la suspicion, que les maladresses de Mac-Mahon jetèrent en 1877 sur la dissolution. Pour expliquer cette coutume, il faut aussi mentionner les risques de compromission que l'exercice du droit de dissolution fait peser sur le Président de la République. Enfin certains ont invoqué la force même de cette coutume, en raison de sa durée et de sa continuité (4).

Nous allons donner à ces trois points quelques développements :

(2) V. Maurice Ordinaire : *La Révision de la Constitution*, Ed. Payot,

(3) V. J. Barthélemy, *Traité de droit Constitutionnel*, 1933, p. 693. 1934, p. 81. — V. aussi Couzinet : *La dissolution des Assemblées politiques*, Ed. 1933, p. 68.

(4) Cf. Tardieu : *La Réforme de l'Etat*, Ed. 1934, p. 46. Pourquoi

La façon, dont le précédent fâcheux de 1877 est devenue l'une des causes qui a paralysé l'exercice du droit de dissolution, a été vivement mise en lumière par de nombreux auteurs.

M. Maurice Ordinaire écrit :

« Il n'est pas vrai, — cela est reconnu maintenant par tous — que Mac-Mahon ait violé la Constitution en signant le décret de dissolution de 1877. Il en appliquait au contraire strictement la lettre.

« Il ne méditait pas non plus un coup d'Etat. Mac-Mahon avait pour le régime, dont la garde lui avait été confiée, la loyauté d'un soldat d'ailleurs peu ouvert aux subtilités de la politique (5).

« Mais il commettait une grave erreur de jugement en croyant pouvoir réserver la direction de la République aux survivants des anciens régimes. De là, l'aversion publique pour la dissolution, à laquelle en bonne justice on eut dû élever un monument, pour avoir définitivement assis la République. » (6)

M. André Tardieu commente l'opinion généralement répandue, que « c'est le Seize Mai qui a tué la dissolution ». C'est par cette phrase, dit-il, que les gens du peuple expriment leur opinion sur ce sujet. Il ajoute :

« Le Seize Mai fut bien l'achèvement logique et maladroît de l'effort de réaction préparé par les droites dès 1871. Il fut en sa forme strictement légal ; en son fond absurde et incragnable parce qu'il ignorait systématiquement les élections de six années et le mouvement de l'esprit français.

« Au total, il n'a servi que la République qu'il a consolidée et les républicains qu'il a investis. » (7)

personne, dit-il, n'ose se servir de la dissolution ? Cette question comporte deux réponses : « L'une est dans une longue tradition ; l'autre dans les circonstances immédiates qui ont précédé, accompagné et suivi le vote de la constitution de 1875. »

(5) V. dans le même sens Deschanel, dans *Gambetta* : « Etranger à la politique, le Maréchal de Mac-Mahon y porta toute la loyauté de son caractère et les vertus de son métier. Mais le héros de Malakoff et de Magenta était plus habile à manier une armée qu'un mécanisme constitutionnel. » P. 206.

(6) V. Maurice Ordinaire, loc. cit., p. 78.

(7) V. M. Tardieu, loc. cit., p. 47 et 48. plus loin, p. 70 et 71.

M. Couzinet explique bien les répercussions de l'attitude de Mac-Mahon en 1877 sur l'usage du droit de dissolution :

« A la suite de cette tentative malheureuse, dit-il, le droit de dissolution a été regardé comme une institution anti-républicaine et comme une sorte d'attentat contre le suffrage universel. C'est une des raisons pour lesquelles il n'y a pas un seul gouvernement qui ait osé se servir en France de cette prérogative de l'exécutif. »

Plus loin nous lisons :

« Cette attitude nettement incorrecte... contribua à rendre la dissolution impopulaire dans l'esprit du public. Il ne faut donc pas s'étonner qu'à la suite de cette tentative, cette prérogative de l'exécutif ait été considérée pendant longtemps comme un instrument de réaction et de coup d'Etat. » (8)

M. Cannac a écrit :

« Le 16 Mai fut coupable dans ses intentions. Sous prétexte de consulter le pays, on tenta artificiellement de modifier son opinion. La majorité qui revint prouva que le régime de 1875 était victorieux et sortait de cette épreuve consolidé. Mais ce précédent a tué le droit de dissolution. » (9)

Enfin M. Barthélémy formule dans quelques phrases saisissantes le même jugement :

Le précédent du 16 Mai, dit-il, a semblé dirigé contre le régime politique lui-même. Ce n'était peut-être qu'une offensive contre une politique, le droit de dissolution a paru alors « imprégné de réactionnarisme, de conservatisme, d'anti-républicanisme, si bien qu'aucun Président de la République n'a osé s'en servir. » (10)

L'attitude du Maréchal de Mac-Mahon en 1877 fut bien en effet une offensive contre une politique. A un moment, où une dissolution était difficile à justifier parce qu'il n'y en avait nul besoin, il voulut prendre cette initiative importante, dans le but de faire triompher le parti auquel allaient ses préférences. Mais, si là s'arrêtaient les intentions de Mac-Mahon, celles de ses conseillers et de ses alliés allaient beaucoup plus loin.

(8) V. M. Couzinet, loc. cit., p. 21.

(9) V. Cannac, loc. cit., p. 96.

(10) V. Barthélémy, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, p. 692.

Bien que vaincus, ils opposèrent à leurs adversaires et même à la volonté populaire une résistance à outrance. Nul doute que, dans l'hypothèse de leur victoire, ils se fussent attaqués au régime politique lui-même.

C'est la crainte du retour de ce danger qui suscita d'abord une méfiance naturelle à l'égard du droit de dissolution.

Une autre cause, non plus psychologique, est venue contribuer à faire délaisser l'usage de ce droit : l'échec et l'humiliation de Mac-Mahon, après sa tentative manquée en 1877, firent qu'aucun Président de la République, après lui, n'osa user de la prérogative de dissoudre la Chambre de peur de se compromettre.

Cependant le Président Millerand, en 1924, ne se cachait pas de son intention de dissoudre la Chambre nouvellement élue et qui présentait une forte majorité radicale. Pour des raisons que nous aurons à envisager par la suite, il ne put le faire. Mais la majorité de la Chambre retint les sentiments hostiles que Millerand lui avait manifestés et refusa toute collaboration avec lui. Millerand, ayant dans le cœur la tristesse de ne pouvoir dissoudre, dut céder et se retirer.

Il en aurait été de même si, ayant pu dissoudre une majorité de même nature était revenue.

Ceci prouve que, dans la pratique du gouvernement parlementaire français, on tend à faire dans ce cas une exception au principe général de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat. Cette interprétation erronée des véritables règles du parlementarisme, est fâcheuse à plusieurs points de vue :

« Ce n'est pas, dit M. Ordinaire, une petite inconséquence que le fait de l'exercice du droit de dissolution, dans les conditions où il a été octroyé au Président de la République, risque de « découvrir » celui-ci comme il est arrivé au Maréchal. C'est le Président du Conseil qui doit seul assumer la responsabilité de cet acte, la signature du décret de dissolution ne devant, en saine raison, pas plus engager la responsabilité du Chef de l'Etat que son paraphe sur tout autre décret. » (11)

La crainte des Présidents de la République française à

(11) V. M. Ordinaire, *loc. cit.*, p. 81.

l'heure actuelle de se compromettre en prenant un décret de dissolution ne se justifie nullement par les précédents de 1877 et 1924. Il ne faut pas oublier que la perte de crédit moral et la compromission que ces tentatives firent peser sur Mac-Mahon et Millerand, résultèrent de l'attitude critiquable que prirent ces Présidents : Ils sortirent en effet de leur devoir de neutralité et se mêlèrent aux luttes politiques en menant campagne pour le parti de leurs préférences.

Nous croyons qu'un Président qui se bornerait à un rôle d'arbitre neutre en cas de dissolution ne devrait jamais être tenu pour responsable de cette initiative.

Une autre question a été discutée, celle de savoir la valeur et la force de la coutume constitutionnelle de non-usage du droit de dissolution.

M. Ordinaire affirme que « la désuétude depuis plus d'un demi-siècle a pratiquement rayé de la constitution la dissolution » (12).

M. Couzinet soulève ce problème sans le discuter au fond :

« Pendant longtemps, dit-il, on était unanime à penser que le droit de dissolution en France ne sortirait pas de sa léthargie, et il était devenu classique de parler de paralysie et de désuétude.

« Certains, aujourd'hui encore, sont sceptiques sur cette résurrection. *L'habitude, disent-ils, est surtout en politique une servitude, et les précédents, presque des règles.* » (13)

Pour résoudre cette difficulté, il faut envisager la question plus générale de la coutume constitutionnelle.

La majorité de la doctrine accorde à la coutume un caractère constructif :

Pour Duguit, la *coutume*, la *jurisrudence* et la *loi* ne sont pas des sources du droit, *mais des modes de la règle du droit.* » (14)

D'autres juristes, moins nombreux, estiment que la coutume n'intervient qu'à titre subsidiaire, en l'absence de tout droit.

Par exemple, pour M. Carré de Malberg, « toutes les

(12) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 19.

(13) V. Couzinet, loc. cit., p. 72.

(14) V. Léon Duguit. loc. cit., p. 73, T. I.

fois que les auteurs en sont réduits à invoquer la coutume, pour justifier un état de chose établi en fait, cela revient à dire que cet état de choses manque *de base en droit*. » (15)

Nous nous rattachons aux conclusions de M. Rolland, pour qui « la coutume complète la loi écrite, en disposant parallèlement à la loi sur des points où celle-ci est muette.

« Mais, en tous cas, *la coutume ne peut aller contre la loi ou en restreindre la portée*. » (16)

Appliquons ces principes à la question de la dissolution sous l'empire de la Constitution de 1875. Nous devons conclure que la coutume de non-usage du droit de dissolution ne peut aller à l'encontre d'une disposition constitutionnelle formelle.

De plus, comme le fait remarquer M. Cannac, la constitution présente l'exercice de ce droit comme une faculté, une possibilité du Président de la République, et, en aucun cas, comme une obligation.

« Qu'il y ait dissolution ou pas dissolution, dit cet auteur, ces deux attitudes sont conformes à la loi.

« Le non-usage de ce droit est dû à des circonstances politiques et historiques. C'est une pure question de fait. Ce droit continue d'être inscrit dans la Constitution et ne peut être abrogé par non-usage. Il peut toujours recevoir application. » (17)

Il faut donc s'appliquer à repousser la croyance assez répandue, que la coutume dans le sens d'un non-usage du droit de dissolution qui s'est établie après Mac-Mahon a de nos jours force, à l'encontre de la disposition constitutionnelle qui a prévu ce droit.

§ 2. — *Inconvénients de la nécessité de l'avis conforme du Sénat*

La prérogative du Président de la République de dissoudre la Chambre ne peut s'exercer que s'il obtient au préa-

(15) V. Carré de Malberg : *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1922, T.I, p. 683.

(16) V. Rolland. *Conférence sur la coutume constitutionnelle. Semaine juridique*. Octobre 1925.

(17) V. Cannac, *loc. cit.*, p. 100.

lable l'avis conforme du Sénat. Cette disposition fut très critiquée, au moment du vote de la Constitution, et, jusqu'à nos jours, elle a été de plus en plus considérée comme la raison essentielle pour laquelle le droit de dissolution n'est pas employé en France.

Pour bien comprendre la véritable portée et les inconvénients que présente cette exigence constitutionnelle, il faut connaître, d'une part, dans quel esprit elle fut votée et, d'autre part, comparer les rapports des organes de gouvernement en 1875 et leurs rapports à l'époque actuelle.

Au moment du vote de la constitution de 1875, la question de l'avis conforme du Sénat, en matière de dissolution, fut très controversée. Nous ne voulons rapporter ici que les opinions émises par les adversaires et les partisans de cette disposition.

Dès avant 1875, plusieurs projets d'organisation gouvernementale avaient été présentés, où le droit de dissolution était soumis à l'exigence de l'autorisation préalable du Sénat (18). Un des auteurs les plus considérables de l'époque, qui exerça une grande influence, voyait dans cette combinaison plusieurs avantages :

« La Chambre Haute, disait-il, peut offrir un point d'appui solide à l'opinion et au Gouvernement, dans le cas où l'autre Chambre abuserait inconsidérément de son pouvoir.

« Le droit de dissolution paraîtrait aussi moins témérairement exercé, lorsque le gouvernement serait implicitement encouragé, par l'approbation et le concours de cette haute assemblée, à renvoyer l'autre Chambre devant les électeurs auxquels appartient le dernier mot. » (19)

Le Maréchal de Mac-Mahon exprimait une opinion analogue dans un message à l'Assemblée. Il estimait que : « Des conflits peuvent naître et, pour les terminer, l'intervention d'une seconde Chambre, offrant par sa composition de solides garanties, est indispensable.

« ...Vous croyez utile, comme mon Gouvernement l'a demandé, d'armer le pouvoir exécutif du recours au jugement du pays par la voie de la dissolution. L'usage de ce

(18) V. art. 15 du projet Dufaure, Mai 1873, et art. 21 du projet de Broglie, Mai 1874.

(19) V. Prévost Paradol. *La France Nouvelle*. Ed. 1884, p. 106.

droit extrême serait périlleux, et j'hésiterais moi-même à l'exercer, si, dans une circonstance critique, le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une Assemblée modératrice. »

M. Dufaure, exprimant l'opinion de la majorité de l'Assemblée, voyait dans le Sénat « un arbitre élevé, impartial, ...qui empêcherait que la Nation ne se livrât à cette excitation passionnée qui a lieu quelquefois en faveur de la Chambre qui a été dissoute, excitation qui peut être dangereuse pour le Président qui a décrété la dissolution. » (20).

Nombreux étaient ceux de tous les partis qui estimaient à un haut point l'action modératrice du Sénat, en cas de dissolution.

On vota en définitive le droit du Président de la République de dissoudre la Chambre basse en s'inspirant de la pratique anglaise. Mais les constituants s'écartèrent de l'exemple de la monarchie libérale (21) sur un point essentiel, en mettant à l'exercice de ce droit une grave condition : la nécessité pour le Chef de l'Etat d'obtenir préalablement l'avis conforme du Sénat.

Le danger de cet obstacle mis à l'exercice du droit de dissolution n'était pas passé inaperçu, même en 1875, à quelques-uns. En particulier la Commission des Trente s'y opposait et justifiait son attitude par des raisons fort judicieuses, que la vie gouvernementale ne devait pas tarder à révéler exactes.

On faisait tout d'abord valoir que, si une majorité inchangée revenait à la Chambre après une dissolution, le Sénat se trouverait dans une situation gênante vis-à-vis des députés qui lui seraient naturellement hostiles.

De plus, si, adoptant une attitude contraire, le Sénat avait refusé son assentiment au Président de la République, celui-ci verrait se liguer contre lui dans une hostilité commune la Chambre et le Sénat. Il serait alors contraint à se retirer malgré son irresponsabilité.

Enfin, M. de Ventavon, qui voulait la dissolution libre, ajoutait :

« Cette demande adressée par le Président de la Répu-

(20) V. *Journal Officiel*, 3 Fév. 1875, p. 906.

(21) En Angleterre et sous les Chartres, de 1814 et 1830.

blique au Sénat serait une sorte d'instance introduite contre la Chambre des Députés devant le Sénat constitué en juge du différend. *Elle établirait la prééminence du Sénat sur la Chambre des Députés*, quand les deux Assemblées devraient avoir les mêmes fonctions et les mêmes prérogatives. *Elle placerait le Président lui-même sous la dépendance du Sénat dont il sollicite l'appui.* » (22)

Cette dernière thèse ne rallia pas la majorité. Ennemis et amis de la République trouvaient dans l'intervention du Sénat, en matière de dissolution, des garanties sérieuses pour leur politique :

Les monarchistes avaient été déçus par le vote de l'amendement Wallon, qui avait démolì leur théorie du Septennat, par laquelle ils pensaient pouvoir réserver l'avenir à leur profit. Ils cherchèrent alors à utiliser les tendances très conservatrices du Sénat comme une barrière au progrès des idées républicaines (23).

M. Thiers estimait, lui-même, que l'existence de la République était conditionnée par l'action efficace dans le gouvernement d'un Sénat fortemnet conservateur. C'est ce qu'il exprimait dans une phrase bien connue :

« La République sera conservatrice ou ne sera pas. »

M. Lefèvre-Pontalis, dans une intervention très remarquée à la séance du 25 Janvier 1875, s'exprimait ainsi :

« Le Sénat doit être le contre-poids nécessaire du suf-

(22) Rapporté par Radenac, loc. cit., p. 91. De même M. Bertauldt qui ne demandait la dissolution que pour Mac-Mahon, voulait la dissolution libre : « Qu'advierait-il si le Maréchal, s'adressant au Sénat, lui exprimait le vœu d'une dissolution et venait à ne pas obtenir son adhésion ? Vous avez dit que ses pouvoirs étaient irrévocables. Messieurs, leur irrévocabilité ne tiendrait pas à un pareil choc. Le Maréchal incontestablement devrait se retirer devant une Chambre qui lui serait contraire et un Sénat qui s'associerait aux sentiments de la Chambre. Je veux que le droit de dissolution ne soit pas partagé par le Sénat dans l'intérêt même du Sénat, car si le Sénat, contrairement non seulement à la majorité de la Chambre des Députés, mais contrairement — ce qui est bien plus grave — à la majorité du pays accordait une dissolution, qui serait contraire à nos intérêts nationaux, ce n'est pas seulement le Président de la République, c'est le Sénat qui succomberait sous le poids de l'opinion, je ne veux pas dire de la malédiction publique. » (Cf. Annales de l'Assemblée Nationale, XXXVI, p. 395.)

(23) V. Constant, loc. cit., p. 151.

frage universel. Pour assurer à un pays les bienfaits de la liberté politique, il doit y avoir dans toute constitution un centre de résistance contre le pouvoir dominant.

« Dans une société démocratique comme la nôtre, disait-il, il importe de chercher et de trouver un contre-poids contre la démocratie elle-même. Il faut de notre temps traiter la démocratie en souveraine, mais empêcher qu'elle puisse être une souveraine absolue. » (24)

Voilà dans quel esprit fut voté l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 qui prévoit : le Président de la République peut, *sur l'avis conforme du Sénat*, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat.

En 1875, certains voyaient dans le Sénat un point d'appui important et sûr pour le Chef de l'Etat, en cas de dissolution : pour d'autres, la nécessité de l'avis conforme était un gage contre des dissolutions irréfléchies.

Ces opinions étaient en partie justifiées par la conception particulière qu'on avait de cette assemblée sensiblement différente à cette époque du Sénat, que nous connaissons de nos jours.

« On avait fait appel, dit M. Duguít, pour le recrutement du Sénat, à toutes les forces sociales autres que celles du nombre, et on avait demandé à l'Assemblée Nationale de créer un Sénat, dont 150 membres seraient sénateurs de droit ou nommés par le Chef de l'Etat, et dont l'autre partie comprendrait les Sénateurs élus dans chaque département par un collège électoral spécial. » (25)

Nous comprenons aisément pourquoi le Sénat, à ce moment-là, avait des sentiments très conservateurs et prenait un aspect tout particulier, en face de la Chambre des députés, émanation du suffrage universel.

Lors de la révision constitutionnelle du 14 Août 1884, sa composition subit des changements considérables : Non seulement il devint une Chambre purement élective par la suppression des Sénateurs inamovibles, mais encore on procéda à l'élargissement de ses collèges électoraux.

(24) Cf. Annales de l'Assemblée Nationale, XXXIV, p. 478.

(25) Cf. Duguít. *Election des Sénateurs*, p. 8.

Peu avant l'ouverture de l'Assemblée Nationale de révision, Jules Ferry, dans son discours du 3 Juillet, envisageait favorablement l'intervention du Sénat en matière de dissolution.

« C'est le pouvoir exécutif, disait-il, qui dissout la Chambre. Le Sénat, lui, a le droit d'empêcher la dissolution. Il est une protection pour la seconde Chambre. »

M. Tardieu estime que cette protection s'est révélée un peu trop efficace et il conclut, non sans quelque ironie : « protection qui a joué effectivement, sans réserve ni restriction, de 1884 à 1934 » (26).

Il essaie ensuite de dégager les points essentiels de l'extraordinaire évolution que la révision de 1884 a permis au Sénat de poursuivre sans interruption.

Tout d'abord la notion de différence de nature ou d'essence entre la Chambre et le Sénat a disparu.

En effet ceux qui ont le plus de chances d'aller siéger à la haute assemblée sont les députés « les mieux adaptés au mécanisme des oligarchies électorales ».

Il en est résulté que le Sénat a cherché et réussi à s'attribuer peu à peu les mêmes prérogatives que la Chambre populaire. « Il provoque, comme s'il était issu du suffrage universel qu'il dédaigne, la chute des cabinets. » Ceux-ci n'ont aucun moyen de résister à cette action contraire à l'esprit de la Constitution. Le Sénat se moque des principes qu'on lui oppose et répond en refusant les crédits. Les Ministères doivent capituler. « Léon Bourgeois en a su quelque chose. Et personne, depuis lors, n'a risqué la bataille. »

Non seulement le Sénat prétend conserver tous les nouveaux droits, qu'il a acquis à l'encontre de la Constitution, mais encore il ne veut renoncer à aucun de ses privilèges :

« Il peut, en refusant son adhésion, empêcher la dissolution de la Chambre. Il ne peut pas lui-même être dissous.

« Le renouvellement partiel lui assure la continuité de ses privilèges et traditions. Le Sénat est une citadelle inexpugnable.

M. Couzinet envisage la situation actuelle du Sénat français d'une façon analogue :

(26) V. Tardieu, loc. cit., p. 49.

« La situation du Sénat français, assemblée élective, est, dit-il, tout à fait exceptionnelle et dérogoire au droit commun constitutionnel.

« La vérité est que cette assemblée jouit de privilèges qui rappellent nettement ceux des anciennes Chambres aristocratiques des vieux pays parlementaires. Mais ces Assemblées, dans les pays où elles subsistent, ont été peu à peu dépouillées de tous leurs pouvoirs.

« Le Sénat français, tout au contraire, qui était, à l'origine et jusque vers la fin du ^{xix}^e siècle, considéré à l'unanimité de la doctrine comme ne pouvant à l'encontre de la Chambre basse renverser le Ministère, a acquis peu à peu en fait cette prérogative. » (27)

La Constitution avait donné le droit au Sénat d'autoriser la dissolution de la Chambre des députés, comme une compensation du droit exclusif qui appartenait à cette dernière de maintenir ou de faire tomber les Ministères.

Cette dernière cause disparaissant, le droit du Sénat a perdu son fondement et sa force. « Le système harmonieux et logique » (28), dont parle M. Esmein, a perdu un de ses éléments essentiels, parce que « le Sénat est devenu dans la République une puissance sans égale ». (29)

A côté de ces questions de droit et de fait, une autre s'est posée touchant à l'évolution des sentiments politiques du Sénat. Il est indéniable que le Sénat n'est plus de nos jours l'assemblée conservatrice, connue en 1875, et que ses tendances politiques se sont orientées vers la gauche.

Beaucoup attribuent au Sénat une attitude traditionnelle cherchant toujours à neutraliser la majorité de la Chambre.

M. Maurice Ordinaire, vice-président du Sénat, appuie cette opinion :

« Par une loi non écrite, dit-il, qui est sûrement intéressante et peut-être bienfaisante, le Sénat en France s'est toujours donné une nuance différente de celle de la Chambre des Députés. Il se « colore » à mesure que l'autre Assemblée se « modère » et inversement : le fait est, croyons-nous, d'observation indiscutable. » (30)

(27) V. Couzinet, loc. cit., p. 72, note 2.

(28) V. Esmein, loc. cit., p. 185.

(29) V. Tardieu, loc. cit., p. 49.

(30) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 83.

Même en suivant cette tactique, le Sénat a été obligé de se porter vers la gauche, parce qu'il ne faut pas oublier que les républicains de 1875 ne seraient plus de nos jours considérés que comme des conservateurs, tous les partis politique ayant, en France, adopté des idées de plus en plus avancées.

Cette évolution psychologique du Sénat, jointe aux autres causes, que nous avons mentionnées, a eu pour résultat de faire naître un certain esprit de corps entre les deux assemblées, Chambre et Sénat, pour résister au pouvoir exécutif.

Dans ces conditions, il est « bien difficile à une Assemblée de se prononcer sur la révocation des membres de l'autre » (31). C'est pourquoi la nécessité, pour le Président de la République, d'obtenir l'avis conforme du Sénat avant de dissoudre la Chambre, « paralyse complètement » et « rend à peu près inutilisable le droit de dissolution » (32). La solidarité des deux chambres est inévitable parce que ce sont avant tout les députés qui dirigent les collèges électoraux élisant les sénateurs. De plus, dès qu'un Président déposerait sur le bureau du Sénat une demande d'autorisation, on verrait les députés faire pression sur leurs collègues de la haute assemblée, pour ne pas être exposés délibérément par eux aux risques d'une campagne électorale. Nul doute qu'ils réussissent.

Il apparaît bien que la dissolution n'est possible que si elle intervient par surprise, comme en Angleterre (33).

L'unanimité de la doctrine est d'accord pour estimer que l'obligation pesant sur tout gouvernement d'obtenir l'avis conforme du Sénat pour exercer le droit de dissolution, met un obstacle à peu près insurmontable à l'exercice de ce droit.

M. Doumergue, dans son projet de révision constitutionnelle, en demande la suppression. M. J. Barthélemy appuie sans réserve cette réforme.

Pour M. Tardieu, il n'y aura jamais de dissolution si le Sénat s'en mêle.

(31) V. J. Barthélemy. *La Constitution Doumergue*, loc. cit., p. 245.

(32) V. J. Barthélemy. *Traité de droit constitutionnel*, p. 688.

(33) Cf. Opinions de M. Barthélemy. *Traité de droit constitutionnel*, p. 688, et de M. Couzinet, loc. cit., p. 69.

« Cette intervention, dit-il, rend inutiles les droits de l'exécutif ; supprime le nécessaire équilibre des pouvoirs ; empêche, par une disposition qui ne se retrouve dans aucun autre pays du monde, le jeu correct de la souveraineté populaire. » (34)

M. Couzinet n'est pas moins affirmatif. Il écrit : « Il est apparu en tous cas que cette nécessité de consulter le Sénat et d'obtenir son assentiment rend le droit de dissolution à peu près inutilisable.

« Cette assemblée hésitera toujours à accorder cet avis conforme dont parle la Constitution. » (35)

M. Radenac voit dans la nécessité de l'intervention du Sénat « un obstacle permanent au fonctionnement de la dissolution. » (36)

M. Constant estime aussi que cette disposition donne au Sénat « un droit excessif » en le rendant « maître de la dissolution » (37).

M. Ordinaire se demande si tout espoir d'obtenir la dissolution est dénié au Président du Conseil, qui peut encore « actuellement la demander à ceux qui en ont la clé ». Après avoir constaté qu'« on ne doit jamais dire, en politique, qu'un événement est impossible », il conclut : « c'est peut-être possible, *non facile*. » (38)

Nous voulons également rapporter l'opinion de M. Rigny, qui, en se prononçant en faveur de l'avis conforme du Sénat, présente des arguments qui ne sont plus de nos jours soutenus que par une petite minorité.

La nécessité de l'avis conforme a pour lui l'avantage d'empêcher que le droit de dissolution ne soit pas un droit régalien.

« Rien, dit-il, n'est plus conforme aux règles parlementaires et aux principes républicains, que d'appeler une assemblée représentative dans les conseils de gouvernement

« Beaucoup voient, dans l'intervention du Sénat, dans la dissolution, la cause principale de l'inutilité du droit du

(34) V. Tardieu, loc. cit., p. 51.

(35) V. Couzinet, loc. cit., p. 69.

(36) V. Radenac, loc. cit., p. 94.

(37) V. Constant, loc. cit., p. 154.

(38) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 83.

Président. *Ce n'est pas à cette dernière cause que tient l'effacement de ce droit.*

« ...On croit trop que le régime parlementaire consiste en un pouvoir intangible de la Chambre des Députés. Cela prouve que nous ne sommes pas mûrs pour la pratique exacte du gouvernement parlementaire puisque nous le faussons en lui enlevant le droit de dissolution. » (39)

Cette argumentation ne nous convainc pas. Nous avons déjà montré pourquoi de nos jours l'intervention du Sénat est un empêchement réel à l'exercice du droit de dissolution. D'autre part, nous ne nions pas que le principe de la primauté de l'assemblée populaire soit une conception erronée en régime parlementaire, qui peut entraver le mécanisme régulier du droit de dissolution. Nous discuterons cette question dans un chapitre suivant sous la rubrique : le droit de dissolution et la démocratie.

On peut conclure que cette dernière cause ne doit pas être substituée à la précédente pour expliquer la non-utilisation du droit de dissolution en France. Tout au plus peut-on l'y juxtaposer.

L'intervention du Sénat, en cas de dissolution, peut avoir pour le moins, suivant la nature du conflit, deux séries d'inconvénients très regrettables qu'on ne peut nier :

Le Sénat sera juge et partie dans un conflit opposant les deux assemblées.

Au contraire, dans un conflit entre le Parlement et le Ministère, le Sénat peut se solidariser avec la Chambre et mettre le Gouvernement dans une situation désespérée.

Ces considérations devaient inmanquablement favoriser l'établissement de la coutume qui tend à faire du droit de dissolution un droit tout nominal du pouvoir exécutif.

§ 3. --- *Les campagnes politiques en faveur de la pratique du droit de dissolution*

Bou langer - Millerand - Doumergue

Nombreux sont de nos jours les hommes politiques qui s'intéressent à cette question. Nous avons eu à maintes reprises au cours de nos discussions, à nous référer aux ou-

(39) V. Rigny, loc. cit., p. 60.

vrages de M. Maurice Ordinaire et de M. Tardieu sur ce sujet. Nous avons également signalé la campagne de presse en faveur de la dissolution et en particulier la série d'articles de M. Blum dans *Le Populaire*. Nous en passons certainement beaucoup d'autres (40).

Cependant, nous tenons à donner quelques explications sur les campagnes menées par MM. Boulanger, Millerand et Doumergue pour restaurer en France l'exercice du droit de dissolution.

Après l'usage regrettable que fit Mac-Mahon de la dissolution, douze années s'écoulèrent sans que personne marquât quelque intérêt pour cette institution. En 1889, le Général Boulanger mena une ardente campagne pour pousser l'opinion publique à en redemander l'application.

Après la démission de Jules Grévy, une grave crise politique et morale sévit en France. M. Israël la qualifie de « crise de patriotisme due aux provocations de l'Allemagne, crise de moralité due au scandale de l'affaire Wilson, crise du parlementarisme, manifestations dans la rue » (41). Le Général Boulanger se posa comme un réformateur de ce régime pourri. Il demandait la révision car il accusait la Constitution de vouer la Chambre à l'impuissance. Il voulait ensuite la dissolution pour remédier à la multiplication croissante des crises ministérielles.

Sur ce programme : Révision ! Dissolution ! il se fit élire le même jour dans la Dordogne et dans le Nord. Arrivé à la Chambre, il monta à la tribune et présenta une proposition de résolution invitant le Président de la République « à user du droit de dissolution que lui conférait l'article 5 de la loi du 25 Février 1875 ».

Il fut accueilli par une hostilité manifeste. Il y répondit en donnant avec fracas sa démission et en se faisant aussitôt réélire sur le même programme : Révision ! Dissolution ! dans le Nord, la Somme et la Charente-Inférieure.

Cependant, ses ennemis finirent par étouffer ce mouve-

(40) Dès 1906, le Président Deschanel préconisait l'emploi de la dissolution : « Il faut couper court à ces abus périodiques, écrivait-il. ...La Constitution en donne le moyen, c'est la dissolution. ...Une Chambre ne meurt bien que si elle ne sait pas quand elle doit mourir. » Rapporté par Couzinet, loc. cit., p. 55.

(41) V. Israël, loc. cit., p. 222.

ment et la Chambre élue en 1885 arriva au terme de son mandat.

Le Général Boulanger s'étant attaqué à la majorité de la Chambre, républicaine à cette époque, sa campagne et sa popularité ne firent que discréditer le droit de dissolution. Les républicains tinrent ses projets de réforme en suspicion et les considérèrent comme une menace pour le régime. Les craintes que la dissolution de 1877 avait fait naître redoublèrent. La campagne de Boulanger manqua complètement son but. Le mouvement Boulangiste voulait cependant poser simplement « la question de savoir si l'oligarchie parlementaire qui a accaparé le régime est un défenseur suffisant des intérêts nationaux et si une certaine entente entre le pouvoir exécutif et le peuple n'est pas devenue un correctif nécessaire pour réaliser non plus seulement le parlementarisme mais la République parlementaire » (42).

M. Millerand, le 14 Octobre 1923, alors qu'il était Président de la République, prononça à Evreux un discours d'une large portée politique. L'importance en fut soulignée du fait qu'on se trouvait à quelques mois seulement des élections générales. Ce discours et les principes de gouvernement qui y étaient posés constituaient un véritable message politique adressé par le Président à la Nation.

L'attitude de M. Millerand fut même critiquée comme étant contraire à la coutume qui veut que les discours présidentiels restent dans la neutralité politique et s'en tiennent à de simples généralités.

Le Président de la République donnait d'abord un vif encouragement à l'œuvre du Bloc National dans tous les domaines. Il demandait ensuite avec force que l'autorité du pouvoir exécutif soit restaurée et renforcée.

L'autorité, disait-il, n'est pas moins indispensable à la République qu'à aucune autre forme de Gouvernement.

Dans ce régime où il est naturel que le Parlement incline à la suprématie, il faut cependant poser le respect de la volonté du peuple comme un dogme. Il souhaitait pour cela :

« Que le pouvoir législatif se contente de légiférer et de

(42) V. Hauriou. *Précis de droit constitutionnel*. Librairie Sirey, Ed. 1923, p. 377.

contrôler ; que le pouvoir judiciaire rende en toute indépendance les arrêts que lui dictent la loi et sa conscience, que soumis au contrôle de l'un, respectueux de l'indépendance de l'autre, le pouvoir exécutif administre et gouverne. » Il concluait :

« Par des retouches mesurées apportées à notre constitution, dans les formes qu'elle-même a prévues, on l'adapterait au besoin généralement ressenti de donner au gouvernement plus de stabilité. » (43)

Bien que le mot « dissolution » ne soit pas prononcé, il parut dès lors évident que M. Millerand menait campagne pour tirer ce droit de sa léthargie. Cette réforme préliminaire s'imposait pour atteindre le but qu'il envisageait.

D'ailleurs, dans un article qu'il écrivit quelques années plus tard dans la « Revue de Paris », il avoue que les idées exposées par M. Carré de Malberg dans « *l'Alsace Française* » le 6 Octobre 1923 — époque à laquelle il prononça son discours — retinrent toute son attention et qu'il les approuva sans réserve. Les voici :

« La réforme démocratique consisterait à substituer à la maîtrise parlementaire, la maîtrise populaire.

« ...Une telle réforme de notre constitution aurait pour but d'associer enfin directement à la gestion des affaires nationales le peuple français, resté jusqu'ici dans les lisières du gouvernement représentatif et du simple pouvoir électoral. Mais du même coup, elle permettrait d'éviter les obstacles insurmontables auxquels se sont jusqu'à présent heurtés les tentatives faites en vue de renforcer les pouvoirs de l'exécutif.

« Du moment que le corps populaire serait appelé à dire, en cas de besoin, le dernier mot sur toutes les questions, il deviendrait possible de séparer dans une large mesure, le législatif et le gouvernement, *en conférant à l'exécutif pour les besoins de sa tâche gouvernementale une indépendance* qu'il n'a pas connue sous l'empire des textes de la Constitution de 1875. Cette indépendance ne serait plus inconciliable avec les nécessités de l'unité de direction de la politique nationale puisque l'unité se trouverait maintenue au degré suprême dans la volonté souveraine du peuple français. » (44)

(43) V. *Le Temps* du 15 Oct. 1923. Le discours de M. Millerand à Evreux.

M. Millerand pose lui-même d'une façon claire le problème gouvernemental inhérent à la démocratie parlementaire et croit que la pratique de la dissolution est le seul moyen de le résoudre :

« La souveraineté nationale, dit-il, ne git pas plus au Palais-Bourbon qu'au Luxembourg, elle est dans le suffrage universel ou plus exactement dans le peuple.

« La démocratie, c'est par définition, le mot le dit, la maîtrise, la souveraineté du peuple. Tout le problème constitutionnel consiste, et il n'est pas mince, à maintenir l'équilibre entre les pouvoirs publics de telle manière qu'aucun d'eux ne soit en état d'usurper la souveraineté et que le dernier mot, en cas de conflit entre les serviteurs, demeure au maître, c'est-à-dire au peuple. »

Plus loin, nous lisons :

« Ce qui explique et justifie le droit de dissolution, c'est la nécessité de porter devant le souverain un grave litige survenu entre l'exécutif et le législatif. Du gouvernement et de la Chambre, lequel interprète exactement la volonté populaire ? Le peuple seul a qualité pour le dire. » (45)

M. Millerand paraît ici faire allusion aux difficultés qu'il éprouva en 1924 à continuer d'assurer ses fonctions présidentielles. Cette année-là, les élections générales firent triompher les radicaux-socialistes contre les candidats du Bloc National que M. Millerand, après le discours d'Evreux, n'avait cessé de soutenir.

M. Herriot, chef du parti triomphant, refusa de collaborer avec ce Président de la République qui, prétendait-il, avait méconnu son devoir de neutralité pendant la bataille électorale. Cette attitude du parti radical était inconstitutionnelle. La majorité était prête à refuser tout les crédits, donc tout moyen de vie, qui seraient demandés par un Gouvernement formé en dehors d'elle. M. Millerand, très autoritaire, aurait voulu résister jusqu'au bout. Il conçut le projet de dissoudre la Chambre nouvellement élue. Mais devant l'impossibilité d'obtenir l'avis conforme du Sénat, il se trouva sans aucun moyen de défense et dut se retirer.

Il critique d'ailleurs vivement cette exigence de la loi constitutionnelle dans son article de la Revue de Paris :

(44) Revue de Paris du 15 Octobre 1930. *En attendant une Constitution*. Article d'Alexandre Millerand.

(45) V. Revue de Paris, loc. cit., p. 722 et 733.

« L'autorisation du Sénat est illogique, écrit-il, puisqu'elle soumet au consentement du pouvoir législatif, l'usage par le pouvoir exécutif, de la seule prérogative qui lui soit concédée comme un contre-poids indispensable au droit du Parlement de refuser le vote de l'impôt ; c'est d'autant moins défendable que le Sénat français est, comme la Chambre, issu — au second degré — mais issu du suffrage universel tout de même. » (46)

M. Millerand conclut en demandant que le droit de dissolution soit laissé dorénavant à la seule initiative du pouvoir exécutif et estime que pour rendre la vitalité à ce droit il est tout d'abord nécessaire de supprimer l'exigence constitutionnelle de l'avis conforme du Sénat.

On ne saurait méconnaître l'importance de la campagne que mena M. Gaston Doumergue en faveur du droit de dissolution sous son Ministère de coalition pendant les neuf mois qu'il occupa le pouvoir.

Il n'est pas inutile de rappeler la grave crise politique et morale que traversait la France lorsqu'il fut appelé après les événements du 6 Février à devenir Premier Ministre.

Ces circonstances jointes à la longue expérience de ce grand citoyen dans les affaires du gouvernement donnent à ses revendications pour restaurer l'institution de la dissolution une force toute particulière.

Il décrit lui-même la situation à son arrivée au pouvoir :

« L'émeute était dans la rue ; les caisses vides ; la situation extérieure extrêmement chargée. Tout l'édifice français tremblait sur ses bases.

« ...Je me trouvais en face d'un régime faussé, au point que je me demande encore aujourd'hui qui gouverne la France sans pouvoir rien répondre à la question. »

Il avoue qu'il trouva à la Chambre une atmosphère étrange où il se sentit dépaycé. Il n'y trouva plus ni « luttes de principe », ni « représentants qualifiés de la haute administration », ni « l'ancienne harmonie de la maison républicaine ».

« Des partis, au surplus, dit-il, dans cette Chambre inconnue avec laquelle je devais travailler, je ne trouvais plus qu'une poussière. On ne bâtit pas sur la poussière.

« Il s'agissait de plus de vingt-cinq groupes ou sous-

groupes qui venaient de renverser en quelques mois six ministères. » (47)

M. Doumergue estime que le seul moyen de prévenir ces maux dans l'avenir est de faire appel au peuple souverain.

Il explique comment son expérience au gouvernement lui a permis de dégager les directives qui lui paraissent de nature « à rendre à la République un prestige auquel les circonstances interdisent de porter atteinte ».

« La première, dit-il, était d'inviter le peuple lui-même à reprendre conscience de sa dignité et de l'obligation civique qu'elle entraîne, *en faisant le député perpétuellement justiciable de son électeur.*

« ...Souverain est le corps électoral. Souverain il doit demeurer, *et constamment.*

« Immédiatement responsable le gouvernement qui doit posséder tous les attributs de la responsabilité et d'abord l'initiative.

« Les pratiques en usage n'aboutissent, il faut le redire, *qu'à tourner le dos à la souveraineté populaire, à la bafouer.*

« *Au lieu de brider le suffrage universel, j'entendais au contraire lui restituer sa puissance* et brider toute tentative de désorganiser l'action parlementaire et gouvernementale. »

On ne peut faire allusion en termes plus nets à la nécessité de réviser le mécanisme du droit de dissolution, pour qu'il puisse fonctionner en temps utile.

Dans un langage clair et simple, M. Doumergue essaya par la voie de la radio-diffusion, de porter ces graves problèmes à la connaissance du pays. Reprenant le même thème, il disait dans un de ses discours :

« Le pays doit pouvoir se prononcer puisqu'il est souverain. Une légère modification apportée à la Constitution sera suffisante pour qu'il en soit ainsi. » (48)

M. Doumergue désirait qu'en principe le Gouvernement puisse seul dissoudre la Chambre des Députés sans l'autorisation préalable du Sénat.

« Cette mesure, fait remarquer M. Barthélemy, avait été votée, le 27 Avril dernier, par la commission de la

(47) V. Candide, 13 Décembre 1934. *Souvenirs recueillis à Tournefeuille*, par A. Foucault.

(48) V.G.Doumergue. *Discours à la Nation française*, Ed.1934, p.109.

réforme de l'Etat, à la Chambre des Députés, par 21 voix contre 3, et ce vote n'avait soulevé aucune émotion. » Mais dès que M. Doumergue eut inséré dans son plan le vote de la Commission parlementaire, « les passions de l'opposition se sont déchaînées » (49).

Cette réforme, à certains moments tant souhaitée et préconisée par les partis de gauche, fut défavorablement accueillie par eux, quand M. Doumergue voulut la réaliser.

La véritable raison de cette attitude se trouve dans le fait qu'après les scandales et les émeutes du 6 Février 1934, si une dissolution avait été prononcée, les élections qui l'auraient suivie se seraient faites au détriment du parti radical-socialiste. C'est pourquoi les radicaux, se séparant des idées de leur programme, s'opposèrent si vivement à ce moment-là au projet de M. Doumergue.

Il dit lui-même que son initiative n'était pas sans porter assez loin puisque la peur de se faire battre a déterminé sa chute.

« *J'allais, dit-il, dissoudre la Chambre dans trois jours. On m'a pris de vitesse.* » (50)

Et il exprime son regret pour l'intérêt à venir de la France de n'avoir pu réaliser ses projets.

« Il est absurde de prétendre, déclare-t-il, qu'un gouvernement est maintenant renversé parce qu'il a pris une responsabilité. Cette responsabilité, il ne peut pas la prendre.

« Il est au moins deux gouvernements : le Ministère et la Chambre. Tout semble organisé de nos jours pour faire échec au principe même de l'autorité, et cette situation va en s'aggravant.

« *Comme je travaillais sans instruments, j'ai dû agir sans moyens.* » (50)

Dans une brève déclaration que M. Doumergue écrivit spécialement pour l'hebdomadaire *Candide*, il retrace en quelques phrases frappantes tout son effort pour restaurer la dissolution en France et son échec.

« J'ai voulu, écrit-il, mettre de l'ordre dans la maison, elle me paraissait à l'envers.

« J'ai voulu la remettre sur pied.

(49) V. Barthélemy. *La Constitution Doumergue*, loc. cit., p. 244.

(50) Voir *Candide*. 13 Décembre 1934.

« Comment ?

« En fortifiant l'autorité gouvernementale bien affaiblie, et en rendant effective la responsabilité de la Chambre devant le pays. Théoriquement celle-ci existe. Pratiquement elle ne peut être examinée que tous les quatre ans, c'est-à-dire parfois plusieurs années après qu'elle aura été gravement engagée et que de lourdes fautes auront été commises.

« Or il est indispensable que dans certains cas la responsabilité de la Chambre puisse être soumise sans retard à l'examen du pays.

« La Constitution l'a prévu, mais dans des conditions telles, qu'en fait, une dissolution est devenue impossible.

« J'ai fait connaître mon intention de la rendre possible.

« Dès lors, ma chute a été décidée dans des comités et des conseils secrets et puissants ». (51)

M. Doumergue avait d'autant moins de chances de réussir qu'il n'avait pu former qu'un Ministère de coalition.

Ce genre de formation ministérielle présente toujours l'inconvénient de n'être que peu durable et surtout d'être voué inévitablement à l'impuissance et l'inaction, spécialement en France.

« Ce rassemblement de chefs de partis, personnages consulaires dont les opinions sont opposées sur bien des points, parfois d'importance capitale, et qui sont surveillés de près par leurs amis politiques, ressemblent plus à des congrès de diplomates, agissant ad referendum, qu'à un véritable gouvernement. » (52)

M. Ordinaire, tout en affirmant son admiration pour « le patriotique dévouement de M. Doumergue », estime que son action était vouée par avance à un échec.

Ce n'est pas ici le lieu d'entrer plus avant dans les causes de cet échec. L'essentiel est de remarquer que le projet de M. Doumergue de restaurer le droit de dissolution « répondait aux vœux de la partie saine de l'opinion » et qu'« il est souhaitable dans l'intérêt du pays » que les considérations qui l'avaient guidé « conservent quelque actualité de nos jours » (53).

(51) V. Déclaration écrite pour « Candide », par M. Gaston Doumergue, 13 Décembre 1934.

(52) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 92.

(53) V. J. Barthélemy. *La Constitution Doumergue*, p. 248.

CHAPITRE II

LE DROIT DE DISSOLUTION ET LA DOCTRINE PARLEMENTAIRE

Dans ce chapitre, nous allons confronter le droit de dissolution avec les deux plus grands principes qui président à l'organisation de tout régime représentatif et libéral, nous voulons dire le principe démocratique et le principe de la séparation des pouvoirs.

Nous montrerons comment la pratique de la dissolution est non seulement une consécration de l'idée démocratique mais encore un moyen de développer et de lui donner son mode raffiné d'expression.

D'autre part nous serons amenés à constater que le droit de dissolution s'est révélé comme un procédé des plus souples et des plus perfectionnés pour réaliser la séparation des pouvoirs qui trouve son application cohérente en régime parlementaire. Certains sont allés même jusqu'à prétendre que ce droit était la caractéristique de ce régime. Nous discuterons quelle place on peut faire à cette opinion.

§ I. — *Le droit de dissolution et le principe démocratique.* *L'exemple anglais*

Le droit de dissolution a été jugé par beaucoup d'hommes politiques et de juristes, comme étant une survivance en droit moderne, d'une prérogative des monarques les plus absolus, à savoir : celle de renvoyer sans motif une chambre des représentants gênante et de gouverner selon leur bon plaisir. De là il n'y avait qu'un pas pour conclure que le droit de dissolution est une institution essentiellement anti-démocratique.

Nous pensons que cette opinion ne tient compte que de l'apparence des faits. Il est exact que le droit de dissolution spécialement en Angleterre, où est née cette institution, a subsisté au cours des siècles sous le même nom et s'est toujours traduit sous une forme sensiblement identique.

Cependant, sous l'influence de causes diverses, l'esprit politique de cette institution a complètement changé de nos jours. Elle est devenue un moyen pour le peuple d'affirmer sa souveraineté, et, pour ses dirigeants un moyen de mettre en œuvre le principe démocratique dans leurs méthodes de gouvernement.

Depuis que se sont fait jour les conceptions révolutionnaires et le principe jacobin de « primauté de l'assemblée » il s'est toujours trouvé des défenseurs du peuple pour confondre les droits de la Nation avec ceux de ses représentants. C'est là une source d'erreurs qu'il faut écarter.

A cet égard, on doit vivement critiquer ceux qui, à l'Assemblée nationale en 1875, témoignaient d'une certaine méfiance à l'égard du droit de dissolution.

Tout d'abord ils considéraient que cette institution d'origine monarchique pouvait devenir une arme entre les mains du Chef de l'Etat pour lutter contre les droits du peuple et la volonté nationale.

La Suisse et les Etats-Unis, les deux Etats les plus démocratiques de l'époque, n'avaient pas adopté cette institution.

L'Angleterre, pays de traditions monarchiques séculaires, avait, au contraire, conservé et développé, dans sa forme savante actuelle le droit de dissolution.

Si l'exemple anglais avait été bien compris, il n'aurait dû cependant que vaincre les craintes des partisans et les défenseurs des droits du peuple.

Pour dissiper cette équivoque, il nous paraît nécessaire de retracer l'intéressante évolution que fit subir le grand sens politique des Anglais au droit de dissolution.

Avant la Révolution de 1688, le Roi était seul investi du droit de dissolution. Lorsqu'il avait des besoins pressants d'argent, le plus souvent pour financer des guerres, il réunissait une Assemblée des représentants du peuple. Après qu'il avait obtenu satisfaction ou bien quand la présence de ces représentants le gênait, il prononçait la dissolution de cette Assemblée. Dans ce dernier cas, la dissolution apparaissait comme une pénalité (1).

(1) Cf. Edouard I^{er} en 1295 : le Tudors, les Stuarts, Charles I^{er} fu-

Après le *Bill des Droits* du 24 Février 1689, le Roi ne put gouverner qu'avec la majorité du Parlement. Ses Ministres étaient les délégués de cette majorité, mais ils se considéraient encore comme les représentants de la Couronne et, pour cela, responsables devant le Roi.

La dissolution était encore considérée comme prérogative royale et le Roi s'en servait pour se procurer une majorité docile. Il n'hésitait pas à pratiquer largement la corruption électorale et à acheter les consciences (2).

A la fin du XVIII^e siècle et au XIX^e, un fait d'importance capitale se produisit. Ce fut la substitution progressive du gouvernement de cabinet au gouvernement personnel du Roi.

Simultanément et parallèlement à cette transformation le droit de dissolution évolua.

Cette évolution fut déterminée par des causes de droit et des circonstances de fait.

Il faut citer en premier lieu la proclamation de l'irresponsabilité de la Couronne (3).

Mais ce fut surtout l'avènement de la dynastie de Hanovre et l'incapacité de George I^{er} et de George II, qui amenèrent le déclin de la prérogative royale.

Le Roi fut exclu définitivement de son propre Conseil et, à son gouvernement personnel, se substitua l'administration d'un Ministère homogène reflétant la majorité de la Chambre basse. Cette situation permit en outre l'organisation puissante des partis politiques.

En même temps que le Parlement devint véritablement maître de faire et de défaire les Ministères, la dissolution apparut de plus en plus comme une fonction ministérielle.

De nos jours, le Roi ne pourrait dissoudre une Chambre contre la volonté et l'intérêt du Ministère au pouvoir, surtout si celui-ci était soutenu par une forte majorité.

En définitive, la dissolution, en Angleterre, depuis le XIX^e siècle, est toujours apparue comme un hommage rendu au corps électoral.

De cette façon, toutes les grandes difficultés, qui se sont posées aux monarques absolus et considérèrent le droit de dissolution comme une prérogative exclusive du souverain. Voir William Stubbs. *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, T.III, 1927, p. 560.

(2) En particulier George III.

(3) Elle eut lieu en 1739.

produites depuis cette époque, dans le Royaume, ont été tranchées conformément aux vœux de la Nation.

Les Ministres ont mis, par ce procédé, leur responsabilité à couvert dans des circonstances particulièrement graves. De plus, ils ont contribué, dans une large mesure, à faire l'éducation politique de la masse du peuple anglais, en l'appelant à juger, de questions économiques, de questions de politique intérieure, de politique religieuse, et même de politique extérieure.

Les exemples ne manquent pas, et nous ne voulons rappeler ici que les plus importants.

La dissolution de la Chambre des Communes fut prononcée de nombreuses fois pour faire résoudre des conflits survenus entre cette assemblée et les Ministres. Ces conflits furent le plus souvent engendrés par l'instabilité de majorités et la multiplicité croissante des opinions, inévitable dans tous les pays où fleurissent la démocratie et les libertés publiques qu'elle comporte.

C'est ainsi que chaque étape de la réforme électorale en Angleterre souleva de vives discussions politiques et doctrinales. Le pouvoir exécutif, pour n'agir qu'en conformité des vœux de la Nation, provoqua des consultations populaires par voie de dissolution en 1832, en 1867, en 1884 et en 1918.

Le peuple anglais fut encore consulté sur de graves questions économiques dont la solution engageait l'avenir du pays.

En 1852, il eut à décider sur l'application des doctrines libre-échangistes. — En 1923, le Cabinet conservateur de M. Stanley Baldwin préconisait au contraire un système protectionniste. Il voulut consulter l'opinion publique à ce sujet et obtint la dissolution des Communes le 13 Novembre de la même année. La Nation se prononça contre sa politique. Il se retira. Le Cabinet travailliste de M. Mac Donald prit la direction des affaires. — En Juin 1929, M. Mac Donald était à nouveau au pouvoir. Comme chef du gouvernement, il suivit pendant deux ans la politique de son parti. En 1931, il se trouva devant des difficultés économiques et financières insurmontables. La dévaluation massive de la livre sterling paraissait inévitable. Il ne voulut pas prendre seul la responsabilité de la faillite qui me-

naçait de se produire. Il sacrifia alors son parti en remaniant son Cabinet et en formant un Ministère d'Union Nationale où les trois grands partis politiques anglais étaient représentés : conservateurs, travaillistes nationaux et libéraux nationaux. Le 5 Octobre 1931, M. Mac Donald obtint la dissolution des Communes pour demander au peuple s'il approuvait la politique du cabinet national, c'est-à-dire la politique protectionniste, monétaire, et de compressions budgétaires, dans laquelle il était décidé de s'engager. Le 27 Octobre 1931, les électeurs envoyèrent une majorité écrasante de partisans de la politique d'union nationale. La plupart d'entre eux était d'anciens conservateurs. Ces élections renforcèrent donc singulièrement la position du cabinet. Toutefois, celui-ci fut, depuis cette date, remanié à deux reprises. Le dernier remaniement a fait passer M. Baldwin Premier Ministre.

En 1857, la bataille électorale se livra sur le terrain de la politique extérieure. Il s'agissait pour le peuple de se prononcer sur l'attitude que devait prendre l'Angleterre dans les affaires de la Chine. — Actuellement le cabinet national est aussi devant une situation internationale compliquée créée par le conflit italo-éthiopien. M. Baldwin, chef du Gouvernement, base toute sa politique sur le pacte de Genève et le système de sécurité collective. Le peuple anglais se montre très passionné sur cette question. M. Baldwin devait à la fin de cette année prononcer la dissolution car on était près de la fin de la présente législature. Il a pris l'occasion donnée par les mouvements d'opinion qu'a suscité ce conflit pour dissoudre les Communes dès le 29 octobre 1935. Nous pensons qu'il sera approuvé par une forte majorité. (4)

Les élections qui suivirent la dissolution du 9 Octobre 1924 invitèrent le peuple à se prononcer sur une question de politique sociale : Les travaillistes au pouvoir préparaient en Angleterre un emprunt au profit de la République soviétique. Les conservateurs menèrent une vive campagne et demandèrent que le peuple se prononce pour ou contre le bolchevisme. Ils triomphèrent le 29 Octobre 1924 et le pouvoir fut repris par M. Baldwin.

(4) Nous émettons cette opinion le 13 Novembre 1935.

La dissolution de la Chambre des Communes fut encore de nombreuses fois prononcé pour régler des conflits nés entre cette assemblée et la Chambre des Lords. Ces conflits furent généralement provoqués par la différence d'origine et par suite par les divergences d'opinions si fréquentes entre la Chambre des Lords héréditaire et les Communes électives.

Pour régler ces conflits, le pouvoir exécutif a, à sa disposition, deux moyens : Il peut modifier la majorité de la Chambre Haute par « une fournée de pairs », mais le plus souvent il consulte le peuple par voie de dissolution de la Chambre Basse.

Cette dernière solution fut adoptée pour régler les différends qui s'élevèrent en 1868 au sujet de la suppression de l'Eglise officielle en Irlande. Plus tard, les dissolutions de 1886 et du 8 Juin 1895, motivées par la question de l'autonomie irlandaise, poursuivirent le même but, à savoir vaincre la résistance des lords.

Mais c'est surtout lorsqu'on voulut réformer la Chambre Haute, qu'un conflit violent éclata entre cette assemblée et la Chambre des Communes. Le corps électoral fut appelé en 1909 et en 1911 à faire connaître son opinion sur cette réforme. Conformément aux vœux de la majorité de la Nation, la Chambre des Lords vit ses pouvoirs considérablement amoindris. Non seulement elle ne put plus renverser les Ministères, mais encore, après le « Parliament Act » de 1911, elle ne put plus, en matière législative, qu'opposer un veto suspensif.

Enfin en Angleterre on a fait largement usage du droit de dissolution pour abrégier le mandat des représentants des Communes. On a ainsi évité les gaspillages qui caractérisent les fins de législatures où les députés sont généralement plus préoccupés d'assurer leur réélection que de veiller à la bonne administration de la chose publique.

Ce dernier emploi du droit de dissolution n'apparut que lorsque la périodicité des élections générales et la tenue de sessions régulières furent bien établies. Avant cette période, le Roi n'était à aucun moment, tenu en droit, de maintenir les pouvoirs d'une assemblée qu'il avait convoquée. Sa seule volonté justifiait un renvoi d'une durée indéfinie.

La périodicité s'établit seulement à la fin du XVII^e siècle, lorsque le Roi accorda le « Triennial Act » en 1694. Un peu plus tard en 1716 il fut remplacé par le « Septennial Act » (5). Depuis le « Parliament Act » de 1911, la durée du mandat législatif des membres de la Chambre des Communes a été réduit à cinq ans. Il faut remarquer que ces lois ont toujours fixé seulement la durée théorique des pouvoirs de la Chambre basse. En fait, le jeu de la dissolution a presque constamment empêché en Angleterre, qu'aucune législature arrive au terme de son mandat.

Par exemple le 10 mai 1929 le Cabinet Baldwin prononça la dissolution six mois avant l'expiration des pouvoirs légaux des Communes. Les élections du 30 mai furent marquées par le succès des travaillistes.

Dans ces derniers exemples du renouvellement intégral de la Chambre basse après une dissolution, on voit l'avantage qui résulte de ce procédé : C'est que les élections au lieu de se faire essentiellement sur des questions de personnes, vont se faire sur les questions de politique et de principes les plus controversées du moment. On ne peut nier que c'est là une heureuse initiative pour la meilleure éducation de la démocratie, qui a eu le plus souvent pour résultat de substituer aux vaines discussions basées sur des querelles personnelles, les discussions fécondes basées sur la politique des idées (6).

Nous croyons avoir assez longuement montré que la première objection faite à l'admission du droit de dissolution dans un système de gouvernement démocratique, à savoir que ce droit est un vestige de l'ancien absolutisme royal, donc opposé à la théorie de la volonté souveraine du peuple, ne repose pas sur un fondement sérieux. Cette objection ne tient compte que d'un moment de l'histoire et ignore la longue évolution qui a changé complètement la nature et l'aspect politique du droit de dissolution.

(5) Cf. Lawrence Lowel. *Le Gouvernement de l'Angleterre*, 1910. T.I, p. 297.

(6) Voir Maurice Ordinaire. *La Révision de la Constitution*. Ed. Payot. Paris, 1934, p. 82 :

« Par la dissolution, des questions graves sont posées au pays, auxquelles une réponse précise doit être donnée. Que de réformes l'Angleterre ne lui a-t-elle dues ! Quel service vient-elle justement de lui rendre en lui restituant des majorités de gouvernement ! »

Une autre objection, qui a été fréquemment élevée pour combattre le droit du pouvoir exécutif de dissoudre la Chambre basse, consiste à dire, que l'exercice de ce droit est dirigé contre le suffrage universel. On fait remarquer qu'il a pour résultat immédiat de renvoyer les élus, que le peuple avait expressément désignés pour le représenter, auprès du Gouvernement, pendant la durée de la législature. De cette constatation, certains arrivèrent à conclure, un peu trop rapidement, que la dissolution de l'Assemblée des représentants de la Nation par le pouvoir exécutif était une arme dangereuse dirigée contre la souveraineté nationale.

Cette idée triompha aisément dans les Assemblées révolutionnaires et fut proclamée comme un dogme par la Convention. C'est ce qu'on appela « le principe de la primauté de l'Assemblée ».

On essaya de l'appliquer dans toute sa rigueur, et ce principe, qui avait à sa base une conception primitive sinon grossière de la souveraineté populaire, ne tarda pas à révéler les inconvénients et les dangers qu'il portait en lui.

De nos jours toutes les objections basées sur ces considérations ne présentent qu'un caractère historique. Non seulement la pratique en a démontré la fausseté, mais surtout la grande évolution, qu'a subie l'idée démocratique, qui est allée en se précisant et en s'affinant, rend désormais ces objections insoutenables.

La dissolution en effet, renvoie les représentants du peuple. Le peuple seul est souverain. La dissolution est dirigée contre la Chambre et non contre la Nation. La dissolution « pour le corps électoral est de la plus haute importance. Les heures de sa consultation sont pour lui triomphales ».(7)

Il est si vrai que la dissolution est un hommage rendu par un Gouvernement aux électeurs, que M. Joseph Barthélemy y trouve l'explication de l'adage « dissolution sur dissolution ne vaut » :

« La dissolution, dit-il, *est dirigée contre la Chambre, elle ne saurait en aucun cas, être dirigée contre le suffrage universel lui-même.* Ce serait une faute pour le Chef de l'Etat de prononcer une seconde dissolution en apprenant

(7) Cf. Maurice Ordinaire. Loc. cit., p. 82.

le résultat des élections après dissolution. C'est une faute que commit Charles X en 1830. Quand on fait appel au peuple et que le peuple s'est prononcé, on n'a plus, comme disait Gambetta, qu'à se soumettre ou se démettre. » (8).

On ne peut nier la conformité du droit de dissolution avec le principe démocratique dans cette dernière conception qui a prévalu. Elle a été d'ailleurs soutenue avec talent par de nombreux juristes et hommes politiques dont nous voulons ici rapporter quelques opinions.

Dans son discours du 9 Juillet 1896, M. Waldeck-Rousseau s'exprimait déjà nettement à ce sujet.

« On est arrivé peu à peu, disait-il, à considérer que le mandat législatif est entre les mains de l'élu comme un bail intangible ; et l'on a presque persuadé au suffrage universel qu'abrégé le mandat qu'il a confié, lui rendre la parole, interroger sa volonté, c'est lui manquer de déférence...

« Chez nous, la consultation du suffrage universel est chronologique. Elle doit avoir lieu tous les quatre ans ; on mettra ce qu'il faudra de rallonges... Et quand les quatre ans sont révolus, quels que soient les périls et les obstacles de l'heure présente, quelque événement qui ait pu se produire, fût-ce au lendemain d'une panique, alors il faut que le suffrage universel s'assemble et délibère.

« Non, ce n'est pas l'esprit de notre Constitution ! Elle n'est pas préoccupée de la durée du mandat législatif. Elle a considéré que c'était là une chose secondaire et contingente, mais elle a proclamé *que le droit du suffrage universel est permanent et non point temporaire.*

« Elle a voulu qu'aussitôt que l'intérêt du pays l'exigerait il fût consulté, qu'en tout temps le Parlement lui demeurât subordonné, et c'est pourquoi le pouvoir exécutif, par sa prérogative essentielle, n'est point son adversaire, mais son garant.

« La faculté de dissolution inscrite dans la Constitution n'est pas pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du

(8) Voir : *Revue politique et parlementaire*, 10 Novembre 1934. Article de M. Joseph Barthélémy « *La Constitution Doumergue* », p.247.

parlementarisme et c'est par elle que s'affirme le caractère démocratique de nos institutions. » (9)

M. Carré de Malberg souligne le danger de l'activité envahissante de la Chambre des Députés élue pour une durée déterminée et fixe :

« On est obligé de reconnaître, dit-il, qu'aujourd'hui encore le peuple français demeure placé, dans une large mesure, sous l'empire du régime représentatif tel qu'il avait été originairement conçu, c'est-à-dire sous l'empire du concept anti-démocratique de 1791, suivant lequel il appartient aux assemblées de vouloir par elles seules pour la nation, sans que le corps des citoyens ait à intervenir » (10).

M. Léon Duguit estime que le droit du Gouvernement « de dissoudre le Parlement et d'appeler les électeurs, dans un certain délai déterminé par la Constitution, à de nouvelles élections, est le plus important et le plus nécessaire » (11), et, à la page suivante, il précise : « le droit de dissolution est la garantie la plus efficace du corps électoral et de la souveraineté nationale contre les excès du pouvoir, les visées tyranniques toujours à craindre d'un Parlement. »

Le maître de Duguit, M. Esmein, le grand professeur de tradition classique, s'était déjà exprimé dans un sens analogue sur ce sujet :

« On ne saurait sérieusement soutenir, dit-il, qu'il y a là un échec à la souveraineté nationale puisque l'exercice du droit de dissolution a justement pour but et pour effet de remettre à la nation elle-même, au corps électoral, la solution du conflit et la décision suprême. » (12)

M. Joseph Barthélemy, dans ses nombreux et remar-

(9) *Journal Officiel*, 10 Juillet 1896, p. 986. Cité par G. Berry, 21 Mars 1905.

(10) Cf. Carré de Malberg. *Contribution à la théorie générale de l'État*, T. II, p. 377, note.

(11) Voir : Duguit. *Traité de droit constitutionnel*. 3^e Ed. 1928, p. 810.

(12) V. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel*, 8^e Ed., T. II, p. 182.

quables ouvrages de droit constitutionnel, de même que dans ses articles de droit public, professe des théories semblables :

« La Chambre n'est pas le pouvoir. Elle est un pouvoir. Elle n'est pas la Nation comme disait Mirabeau. Elle est un des organes de la Nation. » Plus loin, nous lisons :

Quand « il faut trancher un conflit, qui a qualité pour le trancher ? Le pays lui-même. La dissolution est le seul moyen de rendre la parole au pays souverain.

« La dissolution est donc dans son essence démocratique. » (13)

Dans des ouvrages antérieurs, M. Barthélemy avait déjà soutenu ces idées :

« Une constitution démocratique, écrivait-il en 1906, doit permettre au peuple de trancher les différends qui viennent à s'élever entre les pouvoirs publics. » (14)

M. Maurice Ordinaire estime que l'empiètement « le plus attentatoire aux droits du suffrage universel est la désuétude qui, depuis plus d'un demi-siècle, a pratiquement rayé de la Constitution la dissolution », et il conclut :

« Rien n'a plus contribué à débiliter l'exécutif, *tout en deshéritant la volonté populaire de sa prérogative essentielle.* » (15)

Lorsque le 19 Février 1933, M. Daladier fit, du haut de la tribune du Sénat, une déclaration qui trahissait une totale méconnaissance du véritable caractère de la dissolution, en disant notamment :

« Pourquoi invoquer chaque jour la nécessité de dissoudre la Chambre *et de porter atteinte en agissant ainsi, au suffrage universel qui s'est librement exprimé ?* »

M. Maurice Ordinaire, vice-président du Sénat, lui adressa une lettre insérée dans le *Temps*, dans laquelle il lui montra avec force et logique le danger de son argumentation. Nous en reproduisons ici les points essentiels :

« Dans votre discours au Sénat du 19 Février dernier, vous avez paru, Monsieur le Président du Conseil, blâmer

(13) Cf. J. Barthélemy. *La Constitution Doumergue*. Loc. cit., p. 246-247.

(14) V. J. Barthélemy. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, 1906, p. 591.

(15) V. Maurice Ordinaire, loc. cit., p. 19.

le mouvement d'opinion de plus en plus marqué qui réclame la dissolution et la révision constitutionnelle comme le plus sûr procédé pour établir l'autorité gouvernementale.

« Cette interprétation de votre parole, si elle était maintenue, présenterait le plus grave danger. La dissolution et la révision sont des droits inscrits dans notre Constitution et le fait de les revendiquer en dehors de tout moyen violent, cela va de soi, est d'une légalité incontestable.

« Condamner cette faculté légale, que serait-ce, sinon provoquer et légitimer dans une certaine mesure le recours à des moyens inconstitutionnels ? » (16)

De son côté, M. Gaston Doumergue non seulement a donné une vive approbation aux théories de M. Maurice Ordinaire dans la préface, qu'il écrivit à l'ouvrage de cet auteur, *Le Vice Constitutionnel et la Révision*, mais encore il précisa sa pensée à ce sujet dans son discours au peuple français du 24 Septembre 1934 :

« Permettons (au Premier Ministre) en cas de désaccord du Gouvernement avec la majorité de la Chambre, d'en appeler immédiatement au pays.

« Le pays pourra ainsi se prononcer puisqu'il est souverain. » (17)

La presque totalité de la doctrine française du droit public, et de nombreux hommes politiques, parmi les plus éminents qu'a connus la Troisième République, ont proclamé avec autorité le caractère démocratique de la prérogative du Chef de l'Etat de dissoudre la Chambre des Députés si elle est correctement mise en œuvre.

La dissolution apparaît bien en définitive comme un moyen ingénieux et savant de favoriser le développement et l'éducation de la démocratie. La dissolution est une des meilleures façons, comme l'avait déjà prédit le grand Mirabeau, « de faire se manifester et s'affirmer l'opinion publique qui n'a pas cessé d'être la souveraine de tous les législateurs et souvent le tyran le plus absolu. » (18)

(16) V. *Le Temps* du 22 Février 1933.

(17) V. Gaston Doumergue. *Discours à la Nation Française*. Ed. Denoël et Steele, 1934, p. 109.

(18) V. Correspondance entre Mirabeau et le Comte de Lamark, T. I, p. 355.

§ 2. — *Le droit de dissolution et le régime parlementaire*

Dans le paragraphe précédent, nous avons envisagé l'aménagement des rapports des deux grands organes de l'Etat, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif conformément au principe démocratique par l'utilisation du droit de dissolution.

Nous voulons maintenant confronter le droit de dissolution avec un autre grand principe sur lequel s'est fondée l'organisation politique des gouvernements représentatifs à institutions libres : le principe de *la Séparation des Pouvoirs* ».

Ce principe fut d'abord appliqué dans toute sa rigueur. On repoussa le droit de dissolution qui implique l'intervention du pouvoir exécutif dans le fonctionnement du pouvoir législatif. C'est ce que firent très logiquement les constituants de 1791, de l'an III et de 1848 (19).

Les mauvais résultats de ce système de gouvernement, amenèrent par réaction l'avènement d'un type de régime représentatif qui ne tint aucun compte du principe de la séparation des pouvoirs : ce fut le gouvernement d'assemblée. L'exécutif devint alors le commis révocable de l'assemblée, et celle-ci ne pouvait lui reconnaître le droit de la dissoudre (20).

Enfin, on arriva à la formule plus savante, plus équilibrée du *régime parlementaire* qui semble bien être « l'application la plus cohérente du principe de la séparation des pouvoirs » (21). Une interprétation plus large et plus compréhensive de ce principe, que M. Barthélemy a si heureusement défini, comme étant « un système d'art politique et de technique gouvernementale », a permis de tempérer la séparation à la base des deux grands pouvoirs de

(19) V. Constitution du 3 Sept. 1791, Titre III, ch.I, art. 5. « Le Corps législatif ne pourra être dissous. ». — Id. Constitution du 5 Fructidor, An III. — Constitution du 4 Novembre 1848, art. 68. « Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée Nationale est un crime de haute trahison. »

(20) Cf. Le projet de la *Constitution Girondine* des 15 et 16 Février 1793 ; et le projet de la *Constitution Montagnarde* du 24 Juin 1793.

(21) V. Couzinet. *La dissolution des Assemblées politiques*. Ed. 1933, p. 15.

l'Etat, par de certaines actions réciproques justement équilibrées.

Nous avons expliqué comment en Angleterre, berceau du parlementarisme, lorsque les représentants des Communes se firent reconnaître le droit de renverser les Ministères, le pouvoir exécutif s'est réservé le droit de dissoudre la Chambre basse et a par la suite largement usé de cette prérogative.

« Responsabilité politique et dissolution, sont les deux moyens essentiels par lesquels s'exerce l'action réciproque des deux principaux organes politiques de l'Etat, l'un sur l'autre. » (22)

Ces quelques considérations générales ont amené à discuter la question de savoir si le droit de dissolution, qui trouve une application si cohérente en régime parlementaire, est une caractéristique, et une condition à l'existence même de ce type de gouvernement.

Les avis sont partagés, mais la majorité de la doctrine du droit public répond par l'affirmative.

Cette dernière opinion repose en dernière analyse sur la conception classique que les auteurs qui la soutiennent ont du régime parlementaire. Ils l'envisagent comme « une collaboration sur pied d'égalité entre le Parlement et le Gouvernement. » (23)

Pour M. Duguit, il n'y a plus régime parlementaire et la lutte est inégale quand la Chambre peut renverser les Ministères et que ceux-ci ne peuvent renvoyer les députés. Et il conclut que « la France ne pratique qu'un *pseudo-régime parlementaire*, puisqu'il manque une condition essentielle, l'exercice du droit de dissolution. » (24)

Ailleurs, il écrit encore : « Le droit de dissolution est d'une part une survivance de l'ancien despotisme royal, mais c'est aussi *la condition indispensable de tout régime parlementaire*. » (25)

M. Esmein professe des théories analogues mais est un peu moins catégorique :

« Le droit de dissolution est une prérogative spéciale à

(22) V. Duguit, loc. cit., p. 813.

(23) V. J. Barthélemy, loc. cit., p. 712.

(24) V. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. 1924, p. 581.

(25) V. Duguit, loc. cit., p. 811.

l'exécutif de la plus haute importance pour réagir contre la Chambre populaire qui voudrait lui imposer un Ministère, donc une politique déterminée...

« Avec le gouvernement parlementaire, *ce droit est naturel, légitime, presque nécessaire*. Il est une simple garantie à une suffisante séparation des pouvoirs : sans lui, la Chambre des députés, alors même qu'elle ne serait plus soutenue par l'opinion du pays, pourrait s'imposer au gouvernement et annihiler l'indépendance de l'exécutif...

« Le droit de dissolution est essentiel dans un régime parlementaire. Ce n'est pas une exception au principe de la séparation des pouvoirs, mais une sanction de ce principe. C'est le dernier moyen et le plus efficace pour garantir l'irrévocabilité et l'indépendance du pouvoir exécutif. » (26)

M. Barthélemy expose clairement le rôle de la dissolution en régime parlementaire envisagée sous l'angle de la théorie de l'équilibre :

« La dissolution de la Chambre, dit-il, est une pièce essentielle de ce système de freins et de contrepoids qui est sorti tout spontanément de la vie politique anglaise, et qui est l'armature même du régime parlementaire.

« ...La Chambre peut renverser le gouvernement. Donc elle a une tendance par là même à détruire l'équilibre des pouvoirs et à devenir la seule autorité de l'Etat.

« Mais le Constituant veillait ; si la Chambre peut renverser le Gouvernement, le Gouvernement peut dissoudre la Chambre, et voilà l'équilibre rétabli. » (27)

Pour M. Gaston Gèze, le droit de dissolution est également « une règle normale du gouvernement parlementaire. » (28)

Le professeur Redslob, de la Faculté de Strasbourg, qui a consacré de fort intéressantes études au régime parlementaire, attache une importance de premier plan au droit de dissolution dans ce type de gouvernement.

Pour cet auteur, il n'y a régime parlementaire que lorsqu'un équilibre quasi-mathématique s'établit entre le Parlement et le Ministère :

(26) V. A. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Ed. 1927, T.I, p. 175 et 182.

(27) V. J. Barthélemy. *La Constitution Doumergué*, loc. cit., p. 244.

« Le régime parlementaire, dit-il, est comparable à une balance. Le titulaire du pouvoir, le monarque ou le président la tient dans sa main. Les deux plateaux sont le ministère et le parlement. La loi de la pesanteur correspond à la force irrésistible qui se dégage des élections.

Le Chef de l'Etat doit établir l'équilibre en disposant les poids d'un côté et de l'autre.

« ...L'équilibre est donc assuré par le fait que tout conflit sera liquidé par une dissolution de la Chambre.

« ...La dissolution est le contrepoids mathématique de la responsabilité gouvernementale. Si l'un des éléments vient à manquer, c'est la destruction de l'équilibre, *c'est la négation du régime parlementaire.*

« ...L'Angleterre pratique un régime parlementaire parfait. La France, au contraire, où la dissolution n'a pas joué depuis 1877, ne connaît qu'un régime parlementaire *inauthentique.*

« On ne peut pas dire que ce régime soit déformé *Au contraire il n'existe pas.* » (29)

De nombreux auteurs étrangers se sont prononcés également en faveur du droit de dissolution en régime parlementaire.

Nous ne voulons rapporter ici que l'opinion d'un des plus éminents professeurs de notre époque, de l'Université de Londres : M. Harold J. Laski, dont les ouvrages ont une autorité mondiale.

Cet auteur voit dans le droit de dissolution « un mécanisme précieux en régime parlementaire » (30) qu'on ne saurait abandonner sans de sérieux inconvénients.

Ces théories se trouvent encore renforcées par les avis concordants qu'ont émis en cette matière des politiciens

(28) V. Gaston Gèze. *Les Principes généraux du droit administratif*, T. II, 1930, p. 636.

(29) V. Redslob. *Le Régime parlementaire*, 1924, p.5,9,117,257.258.

Voir, dans le même sens : M. Delbez. *Recherche sur la classification des forces politiques*, dans *Revue dr. publ. et science pol.*, 1929, p.371.
— M. Y Gouët. *Qu'est-ce que le régime parlementaire.* *Revue dr. publ. et science polit.*, 1923, p. 197.

(30) V. Mr. Harold, J. Laski. *Grammaire de la Politique*, trad. française 1933, p. 209. Voir aussi : du même auteur, *State of Parties and the Right of Dissolution* (Fabian Society, 1924).

que personne n'est tenté d'accuser de ne pas connaître ce qu'impose la bonne marche du régime parlementaire. Parmi eux, on peut citer un vice-président du Sénat, d'anciens Premiers Ministres, et un ancien Président de la République :

M. Maurice Ordinaire écrit :

« Le droit de dissolution, on ne saurait l'affirmer trop haut, est l'instrument capital du mécanisme parlementaire.

« ...La dissolution directe ou par référendum figure dans toutes les constitutions parlementaires sans exception.

« ...Toutes les constitutions parlementaires dans le monde donnent au pouvoir exécutif seul et directement le droit de dissolution. » (31)

M. Tardieu soutient également que « la dissolution est un élément normal et nécessaire du parlementarisme. » (32)

M. Gaston Doumergue croit aussi à la nécessité de restaurer en France le droit de dissolution pour assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire :

« Certains, explique-t-il, seront peut-être tentés de dire que dans un régime parlementaire et démocratique, aucun gouvernement ne peut avoir d'autorité. Ce n'est pas mon avis. *Je suis attaché à ce régime...* »

Et plus loin, il préconise la dissolution dans les termes suivants :

« *Permettons au Premier Ministre, en cas de désaccord du Gouvernement avec la Chambre, d'en appeler au pays.* » (33)

Le nombre des opinions qui militent pour la pratique du droit de dissolution en régime parlementaire est certes impressionnant. Mais il ne faut pas oublier de faire remarquer qu'une autre partie de la doctrine a soutenu avec beaucoup de talent une théorie opposée, à savoir : qu'un véritable régime parlementaire peut normalement fonctionner même s'il ne comporte pas l'institution du droit de dissolution.

C'est ce que se sont attachés à démontrer quelques auteurs très distingués :

(31) V. Maurice Ordinaire, loc. cit., . 19, 28, 81.

(32) V. André Tardieu, loc. cit., p. 45.

(33) V. Gaston Doumergue. *Discours aux Français*, loc. cit., p. 103 et 109.

On peut citer M. Carré de Malberg qui soutient « que le type de gouvernement français est le type normal du régime parlementaire, tandis que le parlementarisme anglais ne doit être considéré que comme une singularité » (34).

Cet auteur estime que dans ce régime l'équilibre et la dualité des pouvoirs sont « une vérité nominale ». Avec M. Jellinck, il croit que la prédominance du pouvoir législatif sur le cabinet ministériel est un élément naturel du parlementarisme « dont le terme normal de l'évolution est la pleine suprématie du Parlement ».

Il conclut :

« Il est fort naturel que l'exécutif ait été dépouillé de la possibilité de mettre en mouvement l'institution de la dissolution. » (35).

M. Mirkine-Guetzévitch se prononce dans le même sens et déclare que : « le régime parlementaire peut fonctionner sans droit de dissolution » (36).

M. Couzinet émet une opinion moins catégorique mais arrive à la même conclusion. Il conçoit qu'en régime parlementaire doit exister un certain équilibre entre les pouvoirs de l'Etat et même que c'est là la condition essentielle du parlementarisme. Sans doute, il veut que l'on ait de cet « équilibre » une idée large, car, comme l'a si bien dit M. Barthélemy, « la vie constitutionnelle n'est et ne peut être qu'un équilibre perpétuellement instable entre les pouvoirs » (37), mais M. Couzinet affirme « que cette prépondérance possible de l'un des organes ne doit pas entraîner la subordination absolue de l'autre, et qu'en tous cas, l'égalité, du point de vue juridique, doit être la règle. »

Comment va se réaliser cette égalité ? C'est ce que l'auteur nous indique un peu plus loin :

« ...L'égalité juridique propre au parlementarisme peut parfaitement se concevoir en l'absence du droit de dissolution.

(34) V. Carré de Malberg. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, T. II, 1922, p. 409.

(35) V. Carré de Malberg, loc. cit., T. II, p. 52, 67, 95, 135, 136. V. aussi Jellinck. *L'Etat Moderne*, éd. française, T. II, p. 161, 239 et 420.

(36) V. M. Mirkine Guetzévitch. *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, dans Revue du dr. publ. et science polit., 1930, p. 80.

(37) V. J. Barthélemy. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, 1906, p. 673.

« Croit-on par exemple, qu'un système constitutionnel, dans lequel l'exécutif serait effectivement armé du droit de veto suspensif, du droit d'ajournement des Chambres, où les sessions des assemblées seraient extrêmement courtes, où la responsabilité ministérielle serait entourée de toutes espèces de garanties au profit de l'exécutif, telle que majorité qualifiée pour tout vote de défiance, obligation du dépôt préalable d'une motion signée par un nombre important de députés, croit-on qu'un tel régime ne pourrait, même sans donner à l'exécutif le droit de dissolution, placer ce dernier dans une position juridique au moins égale à celle du Parlement. Sans compter les institutions de démocratie directe qui, combinées avec le régime parlementaire, peuvent fortifier, moyennant certaines modalités, la situation de l'exécutif. » (38)

L'exposé de M. Couzinet nous paraît en principe acceptable. Nous admettons la conception large qu'il a du régime parlementaire.

Nous pensons également qu'au point de vue de la théorie juridique pure l'intelligence peut édifier des systèmes parfaitement équilibrés, sans utiliser l'institution du droit de dissolution, et basés sur les principes de responsabilité des ministres, d'irresponsabilité du chef de l'Etat, et de collaboration et action réciproques des deux pouvoirs de l'Etat, c'est-à-dire des systèmes obéissant à toutes les règles traditionnelles du parlementarisme.

Au point de vue abstrait et théorique, on peut donc adopter les conclusions de la plupart des auteurs qui soutiennent que le droit de dissolution n'est pas une institution indispensable du régime parlementaire. Cependant, M. Carré de Malberg nous semble aller un peu loin lorsqu'il dit que la disparition de la dissolution doit normalement accompagner le terme de l'évolution de ce régime. C'est que cet auteur croit que cette évolution doit se poursuivre inévitablement dans le sens de la suprématie du législatif.

Nous ne voulons pas discuter si cette évolution est inévitable, mais nous sommes d'avis que, dès le moment où un pouvoir dans l'Etat s'affirme avoir une action nettement dominante, on n'est plus en présence d'un régime parle-

(38) V. Couzinet, loc. cit., p. 36 et 37.

mentaire *évolué*, mais d'un régime parlementaire déformé sinon méconnaissable. Nous tenons en effet pour une règle essentielle du parlementarisme celle exprimée par la « théorie de l'équilibre ». Il est vrai que dans un gouvernement l'équilibre des forces politiques en présence ne se réalise généralement pas par l'égalité, mais résulte le plus souvent du fait que « le pouvoir dominé a les moyens de réagir et de limiter la pression qui pèse sur lui » (39)

La dissolution est une arme excellente aux mains de l'exécutif pour se défendre des tendances envahissantes du parlement.

Ce n'est pas un moyen indispensable. Nous ne nions pas la possibilité de lui trouver des substituts tout à fait appropriés pour rétablir l'équilibre que la disparition du droit de dissolution rompt inévitablement au profit du législatif.

Mais si, ne nous plaçant plus au point de vue de la théorie juridique, nous descendons sur le plan politique en contact avec les nécessités des faits, nous craignons bien d'être contraints d'abandonner toutes ces constructions quasi-géométriques, œuvres de pure raison et de logique.

Défions nous toujours un peu de ces plans, de ces schémas d'organisation étatique, qui attirent par leur belle harmonie et leur simplicité, mais qui, mis en pratique, risquent de se révéler si décevants. C'est qu'on n'arrête pas la force irrésistible des courants politiques par des *barrières de papier*, comme dit M. Barthélémy.

Toutes les innovations dans les institutions politiques d'un pays quelconque, à une époque donnée, sont marquées par des contre-coups inattendus, brusques et pénibles. Ce n'est qu'après un temps plus ou moins long qu'elles arrivent à se stabiliser et à se modeler suivant les exigences du tempérament du peuple.

Ce sont ces graves considérations de fait qui nous entraînent à nous ranger à côté de la majorité de la doctrine qui réclame la pratique du droit de dissolution en régime parlementaire.

Dans cette partie de la doctrine, on a également fait part de certaines exagérations que nous n'acceptons pas sans réserves.

(39) V. Duguit. Ouvrage cité, p. 807, et Hauriou, loc. cit., p. 372.

Certaines affirmations du professeur Redslob, par exemple, nous paraissent être discutables. Notre conception du parlementarisme nous empêche d'admettre que « la responsabilité ministérielle est quelque chose d'assez secondaire dans le régime parlementaire, et que c'est *une forme extérieure* de ce mode de gouvernement. »

Pour M. Redslob, « la dissolution est la pièce maîtresse de ce régime » (40). Cette affirmation un peu catégorique va à l'encontre de la théorie classique et traditionnelle qui estime que « le cabinet qui groupe les Ministres politiquement responsables est la pièce maîtresse dans la machine parlementaire. » (41)

En dernière analyse le droit de dissolution ne semble pas être juridiquement une condition et une caractéristique de l'existence même du régime parlementaire.

Au point de vue de la pratique gouvernementale, nous croyons bon de ne pas séparer l'institution du droit de dissolution du régime parlementaire.

Il serait assurément dangereux de vouloir s'écarter sur ce point de l'Angleterre, grand pays démocrate, où sont nées et fleurissent les institutions parlementaires. Ayons foi en l'exemple de ce peuple qui possède à un si haut point le sens politique et le sens des réalités. Nul doute qu'il ait compris les véritables exigences du régime parlementaire et qu'il y ait satisfait de la façon la plus simple et la plus adéquate. La dissolution s'est révélée en Angleterre comme un merveilleux instrument de gouvernement. Elle a permis pendant des siècles, au parlementarisme de fonctionner presque sans heurts et sans à-coups.

C'est en considérant d'une part, à sa juste valeur, cette grande expérience politique, et, d'autre part, le danger que présente la hardiesse des innovations préconisées par quelques-uns, que nous concluons en faveur de la pratique du droit de dissolution en régime parlementaire.

Si ce droit n'est pas une nécessité théorique et juridique à l'existence de ce type de gouvernement c'est du moins une nécessité pratique, *une commodité sans égale* pour en faciliter le fonctionnement et en assurer la durée.

(40) V. M. Redslob, loc. cit., p. 257.

(41) V. Duguit, loc. cit., p. 805.

CHAPITRE III

LES AVANTAGES POLITIQUES DE LA DISSOLUTION

Nous voulons, dans ce chapitre, montrer comment la mise en œuvre du droit de dissolution pourrait exercer une action bienfaisante sur la marche du gouvernement en France.

Ce droit pourrait recevoir un large champ d'application :

Parer à l'instabilité ministérielle ; augmenter la cohésion des partis politiques ; trancher des conflits opposant soit les deux assemblées, soit une assemblée et le gouvernement ; permettra de mettre fin à une Chambre incapable de manifester une majorité ; couper court aux abus qui marquent les fins de législature ; et enfin donner un moyen commode au gouvernement de consulter le pays sur de graves problèmes d'intérêt général (1).

1. Le droit de dissolution apparaît bien, en premier lieu, être « le moyen le plus efficace pour garantir l'irrévocabilité et l'indépendance du pouvoir exécutif », ainsi que le dit M. Esmein (2).

La non-utilisation de ce droit a eu pour première conséquence l'asservissement du pouvoir exécutif par le pouvoir

(1) ...Il n'y a pas une liste limitative des cas de dissolution. La théorie seule a dégagé les cas dans lesquels la dissolution peut utilement intervenir. M. Barthélemy. *Traité de droit constitutionnel*, loc. cit., p. 689.

La constitution, dit-il, n'indique pas les motifs légitimes de la dissolution. On trouve à ce sujet quelques affirmations étranges. Par exemple, M. Louis Marin dans la *Nation* du 5 Décembre 1931 a écrit : Pour dissoudre, il faut une raison supérieure et même constitutionnelle. La lettre de la constitution n'autorise qu'un cas : l'absence de majorité. — Dans le *Temps* du 27 Novembre 1931, on lit : Si la Constitution a prévu la dissolution, elle a aussi prévu et limité les cas où cette dissolution serait légitime. — M. Barthélemy s'élève contre ces opinions et affirme qu'elles sont radicalement fausses.

(2) V. M. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. T. I, Ed. 1927, p. 182.

législatif devenu omnipotent. Sous prétexte de contrôle, le gouvernement a été dépouillé de toutes ses prérogatives par les assemblées (3).

On a assez prouvé qu'il était illogique et injuste que la Chambre puisse renverser les Ministères selon son bon plaisir, sans encourir aucune responsabilité. Il serait à tous égards, plus équitable qu'un Cabinet, forcé de se retirer, et qui croirait avoir l'opinion publique avec lui, put obtenir un décret de dissolution et demander au pays de juger l'attitude de ses élus.

Nul doute, alors, que l'inconnu, le risque et les frais d'une campagne électorale n'amènent les parlementaires à un peu plus de sagesse et de réflexion avant de renverser inconsidérément un Ministère.

Sur ce point, toutefois, il ne faut pas être trop optimiste et considérer la dissolution comme un remède souverain contre cette funeste tendance des parlements modernes. L'instabilité ministérielle pose un problème très complexe et l'on ne saurait le résoudre en s'attaquant à l'une seule de ses causes. A ce sujet l'exemple de l'Italie d'avant-guerre est typique :

« Le régime parlementaire fonctionnait alors dans ce pays mais, dans des conditions très fâcheuses. L'impuissance et le désordre étaient la règle, et la durée normale des ministères était de deux ou trois mois. Et cependant il n'y a peut-être pas de pays, où le droit de dissolution ait été aussi employé que dans l'Italie parlementaire. *On essayait ainsi de lutter contre le très grand morcellement des partis et l'instabilité ministérielle extrême qui en résultait. Ce fut toujours en pure perte* » (4).

En tout cas, il n'y a pas de doute que, si l'on remettait en

(3) V. J. Barthélemy. *Introduction du régime parlementaire en France*. 1903, p. 318 : « Il faut empêcher l'omnipotence des assemblées. Il faut en face d'elles un pouvoir exécutif véritable. C'est la condition même de l'existence du régime parlementaire qui fait sortir la liberté de l'équilibre des pouvoirs.

V. du même auteur. *Crise de la démocratie contemporaine*, 1931, p. 139 : « Le parlementarisme actuel souffre d'une crise d'autorité gouvernementale. »

(4) V. Paul Matter. *La dissolution des assemblées parlementaires*, p. 227.

honneur le droit de dissolution, cela permettrait d'assurer, aux Ministères de la France actuelle, une durée plus convenable.

M. Doumergue est persuadé que la principale cause de l'instabilité gouvernementale réside dans l'impunité des parlementaires, qui la provoquent. « En France, dit-il, les gouvernements ne sont pas assurés de vivre longtemps. Ils n'ont pas de majorité homogène, car il y a trop de partis. Ils peuvent être renversés, pour un « oui » ou pour un « non », *sans que rien de désagréable puisse arriver à ceux qui les ont renversés, pour jouer au jeu de massacre.*

« ... Au cours des vingt mois, qui se sont écoulés entre le moment où la Chambre actuelle a commencé de siéger et le 6 Février dernier (5), six gouvernements — un en moyenne par trimestre — se sont succédés au pouvoir. Le Chef de l'Etat a dû signer, pendant cette courte période, 163 décrets nommant des Ministres ou des sous-secrétaires d'Etat.

« Ces gouvernements pouvaient compter dans leur sein des hommes de valeur mais ceux-ci devaient savoir, par avance, *qu'ils n'auraient pas le temps d'en faire la preuve, car la majorité, sur laquelle ils étaient censés s'appuyer, n'existait pas et ne pouvait pas exister.*

« Près de la moitié, en effet, de cette majorité s'est refusée, à six reprises, à accepter à côté de l'autre moitié, les responsabilités du pouvoir. Excellent moyen. pensait-elle, — et elle n'avait pas tort — de s'en réserver largement les avantages, sans recevoir de coups, ni courir aucun risque. Après deux expériences, on pouvait être fixé. La méthode a cependant duré jusqu'au jour, où le mécontentement public y a mis fin.

« *Quelle autorité des gouvernements aussi éphémères peuvent ils avoir, pour gouverner au dedans et parler au dehors, ainsi qu'il convient à un aussi grand pays que la France ?* « ... Y-a-t-il des remèdes à tout cela ?

« ... Permettons au premier Ministres, lorsque naît un conflit au sein du gouvernement, d'en appeler immédiatement au pays.

« *Soyez assurés que les crises ministérielles seront rares*

(5) Allusion aux émeutes à Paris du 6 Février 1934.

quand la crainte de la dissolution immédiate viendra réfréner les ambitions impatientes et souvent fort peu justifiées, qui sont à l'origine de la plupart de ces crises et non point des désaccords profonds sur les idées et sur les principes. » (6)

Les « ambitions impatientes », dont parle M. Doumergue ont pour résultat d'augmenter sans cesse la multiplicité des partis politiques : chaque parlementaire, qui croit avoir une certaine personnalité, essaie de former un petit parti, espérant qu'à titre de chef il sera appelé à entrer dans un Ministère.

La division extrême des partis politiques, en France, qui manquent de discipline et de cohésion, amène toujours la formation de « gouvernements hétérogènes toujours prêts à s'émietter. » (7) Cet état de choses rend aussi la pratique du véritable régime parlementaire très difficile, et par voie de conséquence augmente l'instabilité ministérielle.

Certains ont prétendu qu'il n'y avait à cela aucun remède. La majorité de la doctrine se prononce cependant dans un sens contraire et croit que la dissolution pratiquée, à des moments opportuns, aurait des résultats appréciables.

M. Ordinaire après avoir rappelé que les « concentrations », les « cartels », l'« union nationale », formes de combinaisons ministérielles tant pratiquées de nos jours, ne s'accordent guère avec le parlementarisme, conclut :

« Les principes méconnus se vengent. Cinq cabinets se sont, coup sur coup, effondrés, après des existences misérables et précaires, tandis que, troublée par cette carence à peu près complète du pouvoir, l'opinion publique perdait sa confiance dans le régime.

« On allègue, pour excuser cette entorse aux règles de la balance des partis — l'un gouvernant, l'autre assurant éventuellement la relève du premier —, que le système a été troublé, en France comme ailleurs, par la naissance d'un tiers-parti issu des évolutions sociales.

« Le fait est exact, mais l'excuse ne vaut guère. En effet, les constitutions parlementaires donnent *le remède à l'accident : l'appel au corps électoral.*

(6) V. G. Doumergue, loc. cit., p. 107, 109, 110.

(7) V. Couzinet, loc. cit., p. 49.

« Ce moyen a sous d'autres cieux prouvé son efficacité : ...L'exemple anglais est bien probant. Avec le sens politique profond, qui distingue cette grande nation libérale, l'Angleterre a compris qu'un des trois partis devait disparaître. Par une série de consultations populaires, le parti libéral a été réduit aux Communes. Dès lors, la balance parlementaire a retrouvé son équilibre normal : les conservateurs ont succédé aux travaillistes et ceux-ci espèrent bien profiter d'un retour d'opinion.

« La Belgique a accompli exactement le même « redressement », en éliminant à peu près le parti libéral.

« Que la France n'ait pas profité de cet enseignement, c'est un signe manifeste de l'infériorité de son éducation politique, sinon de sa moindre aptitude à pratiquer un gouvernement libre. » (8)

L'impossibilité, en France, de constituer des Ministères forts et stables et de bien gouverner est étroitement liée à la question de la formation des majorités à la Chambre. Aucun parti ne peut espérer, après sa conquête du pouvoir, faire une politique suivie et cohérente, parcequ'aucun n'est assez nombreux pour constituer par lui seul une majorité. il devra toujours, pour vivre, céder aux exigences de petits groupes secondaires qui ne lui apporteront leur voix qu'à cette condition.

A cet égard, M. Léon Blum analyse bien la situation dans laquelle se trouvait la législature de 1928. Il conclut lui aussi sur la nécessité de dissoudre :

« ...L'expérience prouve que la seule majorité possible dans la Chambre de 1928 était la majorité Tardieu-Laval, c'est-à-dire une *coalition* constituée essentiellement par la gauche radicale, les différents groupes du Centre et la Droite pure.

« A deux reprises, l'essai d'une majorité de gauche a été tenté. Il a échoué deux fois : en quelques heures avec Chaumets, en quelques jours avec Steeg.

« ...La majorité Tardieu-Laval et le gouvernement qui l'incarne *sont divisés contre eux-mêmes* sur l'orientation de la politique étrangère. Ils le sont, sur la défense de l'Etat laïque. Ils le sont, sur la substance même des principes que

(8) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 88 et 89.

contient le mot République. Ils le seront, demain, sur les mesures qu'exige la crise de chômage. *Ils le sont en tout et sur tout, sauf sur la volonté de durer. Mais durer, sans être d'accord sur l'action, sans être capable d'agir, ce n'est pas vivre.*

« A cette tare interne s'en ajoute une plus grave encore. La majorité Laval-Tardieu, en contradiction avec elle, est en contradiction de *plus en plus nette avec la volonté du pays*. Sur ce point encore, inutile d'insister : la leçon des dernières élections partielles est assez claire.

« Telle est donc la situation. ... La majorité, qui soutient Laval après Tardieu, *est frappée d'impuissance par ses schismes intérieurs et par le désaveu catégorique du suffrage Universel.*

« Pas d'autre majorité possible que celle-là, qui, au sens précis du terme, n'est pas viable. Qui donc a intérêt à prolonger cette sorte d'inter-régne parlementaire ? Plus les circonstances intérieures et extérieures sont sérieuses, plus les hommes de gouvernement devraient sentir la nécessité d'une majorité cohérente, d'un ministère stable et fort. Le Ministère Tardieu lui-même, en dépit des allures de son chef, malgré le battage de presse, n'a jamais été ni fort ni stable.

« D'où cette conclusion inévitable : il y a eu maldonne en 1928 ; recommençons la partie. *Si la cohérence et la stabilité n'existent pas dans la Chambre il faut les chercher dans le pays, il faut dissoudre.* » (9)

M. Dupriez avait déjà prédit que la désorganisation des partis politiques en France et le despotisme de la Chambre n'iraient qu'en s'aggravant, tandis que les Ministres seraient dépourvu de toutes leurs prérogatives et complètement asservis aux caprices des parlementaires.

« La Chambre des Députés, ne trouvant dans les autres institutions aucun contre-poids à son omnipotence, ne reconnaissant grâce à l'indiscipline de ses membres et à la désorganisation de ses groupes, la direction d'aucune autorité gouvernementale, a voulu placer les Ministres sous sa dépendance absolue.

(9) V. article de Léon Blum « *L'issue logique et nécessaire* », dans le *Populaire* du 9 Février 1931.

« Non satisfaite de son droit de contrôle et de censure, elle cherche constamment à sortir de son rôle, à accaparer autant que possible les pouvoirs propres du gouvernement, à intervenir, par une action directe et préventive, dans l'administration des départements exécutifs.

« Elle n'est pas, pour les Ministres, ce juge bienveillant et confiant que rencontrent les membres du Cabinet anglais dans la Chambre des Communes. C'est un maître soupçonneux aussi jaloux de ses prérogatives que peu respectueux de l'autorité des autres. » (10)

Le problème : instabilité ministérielle et complexité des majorités est, en France, extrêmement difficile à résoudre. Nous sommes cependant persuadés que la dissolution pratiquée à des moments opportuns pourrait grandement en faciliter une heureuse solution.

La question : pourquoi n'y a-t-il pas de grands partis politiques en France, tandis que les groupes et les sous-groupes s'y multiplient si rapidement ?, ne comporte pas une réponse précise.

Certains ont pensé que, dans « un régime de République favorable à la liberté de discussions, la grande division des groupes politiques était inévitable. » (11) ; d'autres en voient la cause dans « la liberté exagérée de la presse. » (12) Il suffit de se tourner vers l'Angleterre, d'avoir vu un Dimanche tous les « speakers » qui envahissent Hyde Park et crient à la foule, sans en être nullement inquiétés, tout leur mécontentement sur la conduite du Gouvernement, pour voir que ces arguments ne résistent pas à l'examen. Il n'y a pas un pays où l'on puisse parler et écrire aussi librement qu'en Angleterre et cependant il y a de grands partis politiques.

Nous croyons bien plutôt que la trop grande division des groupes a pour véritable origine en France de basses questions d'intérêts.

M. Doumergue le suggère lorsqu'il dit qu'en arrivant en février 1934 au pouvoir « il eut très vite l'impression que le recrutement de la Chambre s'était modifié, qu'à la con-

(10) V. Dupriez. *Les Ministres*, t. II, p. 397.

(11) V. Radenac, loc. cit., p. 65.

(12) V. Rigny, loc. cit., p. 29.

ception de se faire élire sur un principe, s'était substituée peu à peu la conception que le vrai principe c'est d'être élu. » (13)

Aussi ne trouva-t-il plus, pour collaborer avec lui, que « des poussières de partis ».

C'est ici que gît la cause du mal. Où s'arrêtera l'émiettement des partis politiques en France ? Nul ne saurait le dire exactement, car cette opération se poursuit chaque jour, avec le rythme accéléré du groupement des intérêts économiques, même les plus minimes. N'a-t-on pas vu à la Chambre de petits groupes pour « la défense des concierges de Paris », « la défense des marchands forains » et même, celle « des marchands de cochons » (14) ?

Les parlementaires ainsi élus, qui sont la presque totalité — arrivent au Palais Bourbon véritablement « enchaînés » (15). Leur réélection va dépendre de la façon, dont ils auront su défendre les intérêts qu'ils s'étaient chargés de protéger.

Ces parlementaires vont se rapprocher et former des petits groupes, unis ou ennemis, suivant la similitude où l'antagonisme des intérêts qu'ils représentent. Ils intrigueront, se contrediront eux-mêmes, jusqu'au jour, où ils se verront offrir un portefeuille dans un Ministère soucieux d'élargir

(13) V. *Candide*, 13 Décembre 1934. « *Neuf mois au pouvoir* ».

(14) V. le livre d'Octave Aubert : « *Le Moulin parlementaire* ».

(15) V. Tardieu, loc. cit., p. 28. « *Les chaînes qui lient l'élus* » : 275 députés sont groupés pour la défense de l'automobile ; 230 pour la défense viticole ; 200 pour la défense paysanne, 175 pour celle de l'aéronautique ; 160 pour celle de l'élevage ; 100 pour la défense forestière ; 55 pour celle des matériaux français.

« Pour la défense des cheminots, 370 ; pour celle de l'artisanat, 320 ; ayants-droit à la carte du combattant, 200 ; de la démocratie rurale, des blessés du poumons, 310, des voyageurs de commerce, 220 ; des 180 ; des vieux travailleurs non-pensionnés, 175.

« Le groupe de la défense des marchands forains compte 165 membres ; 165 pour la défense des médaillés du travail ; 150 pour celle des bouilleurs de cru ; 145 pour celle des rentiers voyageurs ; 105 pour les planteurs de betteraves ; 80 pour les locataires ; 55 pour les inscrits maritimes.

« Il y a 220 députés pour défendre les sapeurs-pompiers ; 210 pour les retraités ; 195 pour le personnel des P.T.T. ; 185 pour les receveurs-buralistes ; 90 pour les douaniers ; 80 pour les administrations centrales des Ministères ; 90 pour le service de police en France et aux colonies.

un peu la majorité, sur laquelle il s'appuiera. C'est pourquoi des petits groupes de ce genre mécontents ou trop ambitieux, ont été souvent cause de la chute de Cabinets qu'appuyait sans réserve le parti radical.

Au lendemain de ces incidents, on se vit forcé de former des groupements toujours plus complexes, c'est-à-dire toujours plus précaires. Les majorités factices ainsi obtenues ont toujours été à la merci de la moindre maladresse. Leur durée tient de la prestidigitation : elle est fonction de l'habileté que montre le Gouvernement à satisfaire les mille revendications discordantes de la Chambre.

Le morcellement des partis politiques est arrivé à un tel point en France qu'aucun Ministère ne gouverne. Il ne peut qu'obéir à la Chambre, maître capricieux et tyrannique.

Les choses sont vraiment à l'envers, suivant le mot de M. Doumergue. Ce n'est pas une réforme séparée qui les redressera. Cependant nous croyons que le reclassement des partis politiques et le renforcement de l'autorité gouvernementale ne seront possibles que lorsqu'il sera fait usage honnêtement et intelligemment du droit de dissolution.

II. La dissolution, comme nous venons de l'exposer, pourrait éventuellement jouer un rôle de premier plan pour trancher les conflits incessants qui s'élèvent entre les représentants de la Nation et les Ministères — conflits qui de nos jours se résolvent généralement au préjudice de l'autorité du Gouvernement.

La dissolution peut encore servir à faire trancher au peuple une autre catégorie de conflits nés entre les dépositaires de sa puissance, — nous voulons parler des conflits qui pourraient opposer la Chambre et le Sénat, « les plus redoutables dans les rapports des pouvoirs publics » dit M. Ch. Lefebvre. Cet auteur écrit que la seule situation « qui semble exiger cette mesure extrême est celle qui proviendrait de graves désaccords dûs à l'existence de majorités contraires dans les deux Chambres. » (16)

Dans cette hypothèse, il pourrait arriver que le Sénat entrave, par une opposition systématique, le travail législatif de la Chambre basse, ce qui porterait un coup sérieux aux intérêts généraux de la Nation.

(16) Cf. Ch. Lefebvre. *Etude sur les loirs constitutionnelles de 1875.*

En France, l'attitude du Sénat, qui cherche chaque jour à élargir ses prérogatives et son domaine d'action, ne permet pas d'écarter ce danger (17). Il faut au contraire l'envisager et, pour cela, souhaiter que le droit de dissolution vienne à fonctionner normalement. Le peuple aura alors le moyen de faire connaître sa volonté souveraine. S'il donne tort aux députés, il enverra siéger une nouvelle Chambre dont la majorité sera à l'unisson avec celle du Sénat ; s'il leur donne raison, la Chambre haute devra s'incliner et cesser son opposition. Dans tous les cas l'ordre sera rétabli.

III. Il peut encore arriver qu'aucune majorité nette et cohérente puisse se dégager à la Chambre. Lorsqu'aucun Cabinet quelle qu'en soit la nuance, ne peut vivre, le pays est privé d'un véritable gouvernement et se trouve exposé à tous les périls. C'est ce qui a fait dire à M. Esmein que « le droit de dissolution, incontestablement considéré par les auteurs de la Constitution de 1875 comme une arme défensive aux mains du pouvoir exécutif *peut avoir un autre emploi plus pacifique, plus conforme au génie du gouvernement parlementaire. Il peut fournir le moyen de mettre fin à l'impuissance inévitable de la Chambre des Députés, dans laquelle la majorité nécessaire pour produire ou soutenir un Cabinet ne se serait pas formée ou ne se serait pas maintenue.* (18)

C'est bien ce qu'il s'est produit à plusieurs reprises en Angleterre, à la fin de législatures, que de longues discussions avaient peu à peu disloquées. Il faut reconnaître que les élections qui suivirent amenèrent chaque fois des majorités bien classées et solides.

Le problème est tout autre si une Chambre se révèle mal équilibrée dès son arrivée au pouvoir. Il se peut que les intrigues des opérations électorales aient faussé la représentation populaire. Mais ce n'est là qu'un cas exceptionnel. En général une Chambre nouvelle est une image sensiblement exacte des opinions qui s'affirmaient dans le corps électoral.

(17) Différence avec l'Angleterre où la Chambre des Lords qui ne pouvait déjà pas renverser les Ministères, ne peut plus depuis le *Parliament Act* de 1911 résister à la volonté persistante des Communes.

(18) V. M. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, loc. cit., p.520.

Une dissolution tentée, dans ces conditions, ne permettra pas certainement l'unification de la majorité de l'opinion. Les mêmes difficultés apparaîtront dans une Chambre nouvelle et peut-être même seront-elles aggravées. (19)

L'exercice du droit de dissolution paraît insuffisant comme moyen de faire naître une majorité définie dans le pays quand celui-ci a élu depuis peu de temps des représentants. Mais il peut très bien remplir ce but quand on est en face d'une Chambre vieille et disloquée.

IV. La dissolution apparaît, par ailleurs, comme un excellent moyen de couper court aux abus, qui marquent la fin des législatures.

A ces époques il arrive trop souvent que de nombreux membres du Parlement « poussés par le souci de leur réélection, prennent pour la voix de leur conscience l'appel de leurs intérêts électoraux. » (20)

Les mœurs politiques anglaises ont su, ici encore, parer à ces inconvénients par la pratique du droit de dissolution. En Angleterre la durée légale du mandat est exceptionnelle, et la Chambre basse ne l'atteint généralement pas. Au cours des deux dernières années de son mandat il est rare qu'elle ne soit pas dissoute, presque par surprise. (21)

(19) Cf. Couzinet, loc. cit., p. 59 : L'exemple de la dissolution du Reichstag, tentée en Octobre 1924 par le chancelier Marx est particulièrement frappant : une première dissolution du Reichstag avait été prononcée le 13 Mars 1924 par le président Ebert sur la demande du chancelier Marx. Ce ministère, après avoir donné sa démission le 26 Mai de la même année, à la suite des résultats des élections qui avaient eu lieu le 4 Mai, se reconstitue à nouveau sous la présidence de Marx. — Nouvelle dissolution du Reichstag le 20 Octobre 1924, cinq mois après l'élection de cette assemblée. *Les élections du 7 décembre 1924 laissèrent la Chambre à peu près aussi ingouvernementale qu'auparavant. Le Cabinet du docteur Luther qui se constitua le 15 Décembre rencontra les mêmes difficultés que son prédécesseur.*

(20) V. Couzinet, loc. cit., p. 54.

(21) Cf. Couzinet, loc. cit., p. 54 : La dissolution prononcée par le Cabinet Baldwin le 10 Mai 1929 est particulièrement symptomatique. La Chambre des Communes qui fut dissoute à ce moment-là avait été élue en Octobre 1924 ; la majorité conservatrice, bien qu'elle ait été quelque peu réduite aux élections partielles, restait écrasante (419 conservateurs contre 151 travaillistes et 40 libéraux). Le Ministère Baldwin n'avait donc à redouter aucune éventualité fâcheuse. Mais la Cham-

L'exemple anglais, sur ce point, est d'autant plus frappant qu'il ne faut pas oublier que les députés, dans ce pays, ne peuvent pas théoriquement porter de grave atteinte aux finances publiques. Ils n'ont pas le droit en effet de demander l'ouverture ou l'élévation d'un crédit.

Plus logiques et plus traditionnalistes que leurs collègues français, ils n'ont pas oublié que le contrôle parlementaire fut institué comme un frein à la fiscalité. Nommés pour concéder les impôts et empêcher la couronne de gaspiller les deniers publics, ils ne sauraient devenir eux-mêmes des provocateurs de dépenses. (22)

Ce danger, le plus immédiat, n'est donc pas très redouté en Angleterre puisque l'initiative des dépenses est réservée aux Ministres représentants de la couronne. Mais ils ont regardé plus loin et estiment : « qu'une législature, obligée de durer jusqu'à la fin de son terme, se distinguera toujours par deux traits peu désirable. Elle *affirmera sa supériorité sur l'exécutif de telle sorte qu'elle en fera son instrument, et elle fera moins attention à l'opinion publique, grâce à la certitude que sa propre attitude est formidablement protégée par la constitution.* » (23)

En France, il s'agit de parer non seulement à ces derniers inconvénients qui ne manquent pas de se produire, mais, surtout au gaspillage et au pillage des finances publiques, d'autant plus faciles à pratiquer que les députés ont l'initiative des dépenses.

Ce dernier droit est assurément fort critiquable et sans fondement. En attendant qu'on remanie cette importante procédure, il semble que l'on pourrait assez aisément limiter les abus qui en résultent actuellement, par l'exercice du droit de dissolution.

M. Deschanel, dans la campagne qu'il menait en 1906 pour la dissolution, soutenait déjà cette théorie :

« Il faut, disait-il, couper court à ces abus périodiques. ...La Constitution en donne le moyen, c'est la dissolution. » Il ajoutait :

bre était seulement à 6 mois de l'expiration légale de son mandat et la tradition britannique est telle, que M. Baldwin n'hésita pas à renvoyer l'Assemblée devant les électeurs. Il fit de même le 29 oct. 1935

(22) Cf. Tardieu, loc. cit., p. 55 à 70.

(23) V. Harold. J. Laski. *Grammaire de la Politique*, loc. cit., p. 209.

« Une Chambre ne meurt bien que si elle ne sait pas quand elle doit mourir. » (24)

Certains expriment toutefois quelque scepticisme sur l'efficacité du remède. L'esprit critique du Français essentiellement irrespectueux, qui tient en mépris tout principe, fera certainement, disent-ils, que la réforme manquera son but. Comment ?

Les abus qui risquent de se produire, au cours de la quatrième année de législature, seraient simplement reportés à la troisième, si l'assemblée était certaine à l'avenir qu'on ne doive pas la laisser parvenir à l'expiration de son mandat. (25)

M. Barthélemy va même plus loin, et se demande si les députés, en France, dans la crainte d'une dissolution par surprise, ne prépareraient pas leur réélection, dès la première année, en commençant tout de suite à voter des budgets ruineux pour le pays, faisant ainsi de la démagogie !...

Nous sommes un peu moins pessimistes et concluons qu'en cette matière l'exercice du droit de dissolution devrait, dans une certaine mesure, se révéler bienfaisant. L'expérience ne comporterait aucun danger et pour cela mérite d'être tentée.

V. La dissolution apparaît enfin comme un moyen de consulter la Nation sur de graves problèmes politiques ou économiques et présentant un caractère d'intérêt général.

Cette attitude est non seulement normale, mais souhaitable, en régime parlementaire, comme nous le montrerons dans le suivant chapitre, parce qu'il implique un gouvernement d'opinion et que la dissolution est un moyen de faire jouer à celle-ci un rôle de premier plan.

Nous savons que la pratique anglaise se rallie pleinement à cette conception et que toutes les réformes ou initiatives importantes ont été prises par cette voie.

M. Ordinaire en présente les avantages dans les termes suivants :

« Qu'un Ministère, en pleine prospérité, désire profiter de son prestige pour réaliser telle réforme importante

(24) Rapporté par J. Barthelémy. *Traité de droit constitutionnel*, 1933, p. 693.

(25) V. dans ce sens, Couzinet, loc. cit., p. 55.

(comme l'introduction du protectionnisme en Angleterre), devant laquelle sa majorité hésite, incertaine de l'état de l'opinion, alors *il appelle aux urnes le pays*.

« Si le verdict est favorable, voilà le Gouvernement investi d'une force nouvelle appuyée sur l'approbation populaire et reprenant sa marche, les voiles pleines de vent. » (26)

Le non-exercice du droit de dissolution en France est sur ce point très regrettable. On a suggéré l'exemple de la situation, qui serait créée par une Chambre refusant de ratifier un traité de commerce du plus haut intérêt pour le pays. Si le Président de la République et le Sénat enregistraient une opinion publique contraire à cette attitude, n'auraient-ils pas le devoir de prononcer la dissolution ? « (27)

Tous les abus, que nous avons signalés, ont été favorisés dans leur développement par l'absence de l'exercice du droit de dissolution. Ils témoignent tous de la tendance envahissante qu'ont les Chambres électives en régime démocratique. Il faut poser le principe que toute Chambre, qui devient menaçante, doit être dissoute. Il faut ensuite sanctionner ce principe, en donnant, aux pouvoirs sur lesquels elle empiète, une arme effective pour se défendre.

Dans le chapitre qui va suivre, nous allons envisager les moyens de rendre efficace le droit de dissolution en France.

(26) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 81 et 82.

(27) Cf. Rigny, loc. cit., p. 36.

CHAPITRE IV

MOYENS DE RENDRE EFFECTIF LE DROIT DE DISSOLUTION

Après avoir étudié les causes de la paralysie du droit de dissolution en France et reconnu qu'il y aurait de très grands avantages à restaurer ce droit dans la plénitude de sa force, il nous reste à envisager quels seraient les meilleurs moyens à employer pour atteindre ce but.

Nous repousserons tout d'abord certaines innovations proposées dont la réalisation ne nous semble pas souhaitable. Nous nous attacherons à montrer ensuite les heureux effets qu'auraient d'une part une révision très limitée des textes constitutionnels et d'autre part une éducation plus judicieuse du corps électoral.

§ 1. — *A qui doit appartenir le droit de dissolution ?*

Ce n'est qu'à l'importance de ce droit en régime parlementaire que peut se mesurer l'importance de la question.

Certains ont voulu voir dans la réponse que donne la Constitution : attribution de ce droit au pouvoir exécutif, la cause du manque de vie de cette institution. Ils ont alors suggéré de confier à d'autres organes cette prérogative.

Nous allons examiner ces suggestions et ce qu'elles valent.

Il y a en premier lieu ceux qui pensent avec M. Esmein qu'il n'y aurait pas d'inconvénient à ce qu'une Chambre impuissante prenne l'initiative de la dissolution en demandant à l'exécutif d'user de ce droit (1).

Pourquoi dit-on, ne pas suivre l'exemple des Assemblées révolutionnaires qui surent leur mission remplie se séparer spontanément, comme le firent également les Consti-

(1) V. L. Esmein, loc. cit., p. 188, V. aussi M. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, N° 348, et Carré de Malberg, op. cit., t. II, p. 409, note.

tuants en 1848 et les membres de l'Assemblée Nationale en 1871 ? (2).

L'objection ne vaut guère. Il ne faut pas oublier que ces assemblées avaient été élues pour organiser les pouvoirs publics et qu'il n'y avait aucune autorité qualifiée pour prononcer leur dissolution. Si, leur mandat spécial une fois rempli, elles s'étaient maintenues en fonctions, ce fait aurait constitué une véritable usurpation de pouvoir au détriment de la Nation.

Cependant cette opinion est fréquente. Elle a notamment été soutenue par M. Lefebvre :

« Ne pourrait-on pas concevoir, dit-il, des hypothèses, où la Chambre se sentant impuissante par ses divisions et son inconsistance, serait réduite à désirer, à solliciter même sa propre dissolution ? » (3)

Plus près de nous, M. Goblet, dans un discours en 1895, disait :

« Les élections pourraient être plus prochaines que ne l'indiquerait la date normale. Peut-être cette éventualité est déjà dans votre pensée. Sachez, dès à présent, que nous ne la redoutons pas. » (4)

En 1909, M. Pugliesi Conti déposa même une proposition demandant la dissolution conçue dans les termes suivants :

« La Chambre, convaincue de son impuissance, invite le Gouvernement à demander au Président de la République, à user du droit de dissolution que lui confère l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875. » (5)

De telles manifestations paraissent normales en Angleterre, bien qu'en principe cette prérogative appartienne à l'exécutif. La discipline des Chambres anglaises permet d'ailleurs bien des choses qu'il serait dangereux de tenter en France.

M. Harold J. Laski, largement informé de la valeur des mœurs politiques dans ce pays, estime que laisser dans tous les cas le droit de dissolution à l'assemblée y est impossible.

(2) V. également, art. 29 de la Constitution autrichienne de 1929, art. 79 de la Constitution de Grèce.

(3) V. M. Lefebvre, loc. cit., p. 245.

(4) Discours de Goblet à la Chambre des Députés. *Journal Officiel* du 28 Janvier 1895, p. 77.

(5) V. *Journal Officiel* du 18 Mai 1909, p. 1.069.

« Non seulement parce que peu de législatures sont susceptibles de voter leur propre mort, mais aussi parce que l'échec de la proposition devant l'assemblée équivaldrait à exiger un nouvel exécutif. » (6)

Nous savons qu'en France les parlementaires se montrent trop attachés à durer jusqu'à la fin de leur mandat pour espérer qu'une telle innovation vienne tirer de son sommeil le droit de dissolution.

Une autre opinion voudrait attribuer le droit de dissolution au corps électoral. On invoque l'exemple de la Suisse où on procéda à certaines dissolutions dites « populaires » après que le peuple avait été appelé à se prononcer sur cette question (7). La pratique constitutionnelle anglaise a également admis que une demande de dissolution formulée par les trois cinquièmes des collègues électoraux peut mettre cette institution en mouvement (8).

Nous croyons conforme aux intérêts de la France de repousser un tel système (9). Il n'est pas bon que certains engouements aussi vifs que momentanés du public tiennent à leur merci un ministère. D'autant plus qu'il n'est pas toujours bien aisé de mettre le peuple au courant des difficultés diplomatiques qui peuvent survenir. A un tel moment, si un mouvement impulsif et irraisonné privait la Nation de ses représentants, la voie serait ouverte à tous les dangers.

D'autres ont proposé que la dissolution soit prononcée par une commission composée d'hommes politiques et de juristes pris dans les principaux organes de l'Etat.

(6) V. Harold. J. Laski. *La Grammaire de la Politique*, loc.cit, p.209.

(7) Dans certains cantons suisses les citoyens peuvent par voie de pétition demander la dissolution des assemblées représentatives. Lorsque le nombre des signatures recueillies atteint un chiffre déterminé, un référendum populaire sur la question de la dissolution s'impose. C'est le *Abberufungstecht*.

(8) Cf. Bagehot. *The English Constitution*, 4^e éd., trad. fr. 1885, *Intro.*, p. V.

(9) Il fonctionne encore en Prusse, art. 6 et 14 de la Constitution ; en Bavière, art. 10 et 30 ; en Saxe, art. 9 et 36 ; en Esthonie dans Constitution du 15 Juin 1920, art. 32 (V. Mirkine-Guetzévitch), *Le Referendum et le régime parlementaire*. Rev. pol. et parlem. 1931, p. 304 et s.

M. Couzinet expose comment l'article 14 de la Constitution Prussienne s'est arrêté à cette solution. Dans ce pays la dissolution peut être prononcée par un comité formé par le Premier Ministre, le Président du Landtag et le Président du Conseil d'Etat. Le Chef du Gouvernement peut demander à ce comité dont il fait partie, de dissoudre le Landtag.

Des systèmes ayant quelques analogies avec celui-ci ont été proposés en France. Notamment M. Emile Labarthe demande que le droit de dissolution appartienne au Président de la République sans l'autorisation du Sénat mais sur l'avis d'un collège suprême. Ce collège serait formé de personnalités : « anciens Présidents de la République, anciens Présidents du Conseil, Président du Sénat et Président de la Chambre, auxquels on pourrait adjoindre, pour donner toutes les garanties à la légalité, le Premier Président à la Cour de Cassation, le Premier Président de la Cour des Comptes et le Vice-Président du Conseil d'Etat. » (10)

L'idée d'utiliser la sagesse de ces « anciens », « dont l'expérience, l'âge, le désintéressement des luttes politiques, l'abandon d'ambitions personnelles, sont les plus sûrs garants d'un jugement sain » (11), paraît, à première vue, excellente. Mais nous craignons bien cependant que, dans la pratique, ce collège suprême ne puisse remplir sa mission qu'avec beaucoup de difficultés. En-effet, on va mettre les parties face à face et leur demander de se prononcer sur leur propre différend. C'est dans cette illogique situation que vont se trouver le Président du Sénat, le Président de la Chambre et grand nombre d'anciens Premiers Ministres encore membres du Parlement. Certes, il y aura à côté d'eux quelques juristes qui pourront faire preuve de plus de neutralité. Et encore parmi ces derniers en verra-t-on certains rester passifs ou hésitants pour ne mécontenter aucune de leurs amitiés politiques. Nous doutons que ce système tire le droit de dissolution de sa paralysie.

Pourrait-il être davantage question de laisser le Cabinet

(10) V. Emile Labarthe. « *Less mœurs politiques et la réforme de l'Etat*, », Ed. 1933, p. 124.

(11) Cf. M. F. Larnaude, doyen honoraire de la Faculté de Droit de Paris.

maître de la dissolution ? Ici on se heurte à une difficulté insurmontable : dans le cas le plus fréquent de conflit, celui qui oppose les Ministres à l'Assemblée, va-t-on permettre que le Cabinet soit à la fois juge et partie ?

M. Prévost-Paradol avait prévu l'objection : « Le droit de dissolution, dit-il, ne peut être d'aucun secours s'il est seulement entre les mains du Cabinet, car on ne peut exiger, ni supposer qu'un Cabinet en fasse usage contre ses partisans et contre lui-même. »

Il conclut fort logiquement :

« Si un Ministère est attaché au pouvoir en dépit de l'opinion, et une majorité attachée à son siège en dépit des électeurs... la situation sera sans issue, à moins que *quelqu'un qui ne soit ni la majorité, ni le Ministère ait le droit de dissoudre le Parlement et d'appeler la Nation à des élections nouvelles*. Ce ne peut être que l'office du Chef de l'Etat » (12)

On doit admettre que le Cabinet doit obtenir en principe la dissolution quand il la demande. Mais par ailleurs le fait que cette mesure ne sera prise que par un décret du Chef de l'Etat est une garantie précieuse de l'opportunité et de la régularité de l'opération.

L'examen approfondi de cette question montre que la meilleure solution est celle donnée par le parlementarisme anglais : Faire du droit de dissolution une prérogative nominale du Chef de l'Etat, qu'il ne pourra mettre en pratique qu'avec la collaboration de l'autre organe du pouvoir exécutif : le Cabinet. C'est une des traductions de l'exigence du contre-seing d'un Ministre pour la validité des décrets présidentiels.

Ce besoin de collaboration tend à écarter aussi bien l'arbitraire dont pourrait faire preuve le Président de la République que les Ministres. Les critiques que l'on a fait à la dissolution présidentielle en République ne semblent pas fondées.

MM. Bagehot et Freeman se demandent si le Président de la République renverra malgré eux ses amis et ses partisans devant les électeurs au risque de briser dans ces propres mains sa majorité et son parti.

(12) V. Prévost-Paradol. *La France Nouvelle*, p. 145 et s.

En France, les Présidents ont su généralement garder leur indépendance politique. Personne n'eût osé par exemple proposer un compromis au Président Poincaré ; et encore moins pourrait-on accuser M. Doumergue d'avoir favorisé les radicaux. Il y a bien le précédent de M. Millerand et l'attitude critiquable qu'il prit en 1923-1924, mais ce n'est là qu'une exception.

D'ailleurs, l'exigence de la loi constitutionnelle en l'empêchant d'agir seul et en le contraignant d'obtenir le contre-seing d'un des Ministres a pour résultat de le mettre dans une position passive. C'est la règle du régime parlementaire classique, que le Roi Anglais observe si strictement, se bornant à dissoudre quand le cabinet responsable le demande (13).

Une question délicate s'est posée spécialement en France après les événements de 1877 : celle de savoir si un chef d'Etat parlementaire peut procéder à la dissolution d'une assemblée par l'intermédiaire d'un ministre nommé ad hoc. Nous savons que d'après la théorie, son irresponsabilité politique s'y oppose. Sur cette question, la doctrine est unanime à considérer ce procédé anti-démocratique et anti-parlementaire.

D'autres ont pensé au contraire qu'il serait préférable dans ce cas de laisser encourir une certaine responsabilité politique au Chef de l'Etat. C'est la thèse qu'a soutenue M. Gordon (14) et qui sur le terrain parlementaire a fait l'objet de vives critiques.

A la base de son étude, cet auteur fait une distinction entre la monarchie et la République parlementaires :

Dans une monarchie évoluée, arrivée au stade démocratique, il pense que le Roi ne peut être qu'irresponsable et pour cela dans l'impossibilité de jamais procéder à une dissolution par un Ministère de combat.

Dans un régime républicain à l'inverse il est conforme

(13) V. André Maurois. *Le droit de dissolution en Angleterre*. Article paru dans « l'Europe Nouvelle » du 10 Novembre 1934. L'auteur pose la question : *Le Roi pourrait-il refuser la dissolution ?* Il n'existe aucun exemple moderne d'un tel refus. Mais il prévoit une hypothèse dans laquelle ce serait le devoir du souverain de la refuser.

(14) V. Gordon. *La responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique Constitutionnelle récente*. Thèse à Paris, 1931 (v. p. 155, 160 et s.).

à l'idée démocratique que le Chef de l'Etat soit responsable et que le droit de dissolution lui appartienne en propre.

La Constitution de la Lettonie du 15 Février 1922 (art. 48) et la Constitution espagnole du 9 Décembre 1931 (art. 81) ont adopté des systèmes basés sur ce principe. Mais l'auteur est le premier à reconnaître que la façon dont ces Constitutions comprennent le droit de dissolution ne concorde pas avec la théorie parlementaire.

Non seulement cette conception est inconciliable avec le principe de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat, principe essentiel du parlementarisme, mais encore l'abandon de ce principe et le triomphe de la conception de M. Gordon ne présenterait pas en pratique les avantages que cet auteur escompte.

A notre sens, le résultat en serait une aggravation de la situation actuelle et la paralysie absolue du droit de dissolution. En effet, le Président de la République mettrait-il en œuvre, de sa propre initiative, cette lourde responsabilité dans toutes les circonstances qui l'imposeraient ? Il est à prévoir qu'il préférerait bien souvent l'instabilité ministérielle à sa propre destitution. Dans ce cas, la situation actuelle ne serait pas changée. Et si par devoir ou par intérêt il se mêlait aux luttes politiques en mettant en œuvre cette institution, ce serait pour le plus grand dommage de la Nation : son rôle de pondération, l'élément de continuité que présentent ses fonctions, et sa qualité de représentant suprême du peuple ne tarderaient pas à s'effacer. Ne serait-ce pas là une singulière aggravation de la situation présente ?

Nous pensons avec M. Couzinet et de nombreux autres auteurs que « la dissolution gouvernementale est la seule forme de dissolution qui puisse être admise dans la conception moderne du régime parlementaire » (15), et que la meilleure preuve en est que tous les hommes politiques en France qui préconisent aujourd'hui la restauration de ce droit ne conçoivent pas d'autres systèmes.

Que demandent-ils pour atteindre ce but ? C'est ce que nous allons examiner dans le paragraphe suivant.

(15) V. Couzinet, loc. cit., p. 47.

§ 2. — *Nécessité de modifier le système de garanties
qui entoure le droit de dissolution*

La majorité de l'opinion publique estime avec raison, que les réformes à faire pour rendre efficace le droit de dissolution ne doivent pas porter sur l'attribution de ce droit, mais plutôt sur le système de garanties qu'il comporte.

Lorsque l'exécutif veut user de sa prérogative de dissoudre, la première garantie qui entre en jeu est la demande *d'avis conforme* qu'il doit adresser au Sénat. Nous savons que cette exigence constitutionnelle est la cause essentielle de la paralysie du droit de dissolution.

Cette situation créée par l'article 5 de la loi du 25 Février 1875 est tout à fait particulière à la France. Elle est contradictoire puisqu'elle donne au législatif l'arme avec laquelle elle voudrait que l'exécutif se défende. En un mot, elle met un obstacle permanent au fonctionnement de la dissolution.

C'est pourquoi dans tous les milieux autorisés il y a un mouvement très fort pour réviser l'art. 5 sur ce point (16).

M. Doumergue a pris la tête de ce mouvement. Il demande qu'on permette au chef du Gouvernement, en cas de conflit entre les organes de l'Etat d'en appeler directement au pays. Dans un de ses discours au peuple, il annonçait que « pour qu'il en soit ainsi, une légère modification de la Constitution sera suffisante, sauf dans certains cas nettement spécifiés où l'autorisation préalable du Sénat qui

(16) V. M. Barthélemy et Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ed. 1933, p. 693, 694.

— M. Blum, *Le Populaire*, 7 Février 1933.

— M. Redslob. « Une Réforme Constitutionnelle », *Rev. pol. et parl.* 1929, p. 195 et s.

— M. Duguît, op. cit., IV, p. 584.

— Programme de la *Ligue des Droits de l'Homme*. Rapport de M. Corcos, présenté le 16 Mars 1933.

— Plan du 9 Juillet 1934 dans appendice de l'Europe Nouvelle du 10 Novembre 1934.

— Vœu du XV^e Congrès National de l'Union Nationale des Combattants à Metz, le 13 Mai 1934, après adoption du rapport de M. Jean Goy, député de Paris.

— M. Tardieu. *La réforme de l'Etat*.

— M. G. Doumergue. *Discours à la Nation française*.

— M. M. Ordinaire. *Le Vice Constitutionnel*, etc...

a rendu de si grands services à la République sera nécessaire. » (17)

Dans son projet de réforme du 3 Novembre 1934, il précisait que le 1^{er} alinéa de l'art. 5 devrait être rédigé de la façon suivante :

« Le Président de la République peut dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat.

« Au cours de la première année de ce mandat, la dissolution ne peut être prononcée que sur l'avis conforme du Sénat.

« Au cours des années suivantes, le Président de la République peut dissoudre la Chambre sans l'avis conforme du Sénat. »

M. Joseph Barthélémy estime que ce texte serait parfaitement acceptable. « Je ne suis pas personnellement, dit-il, plus ému qu'il ne convient par la suppression ou la limitation de l'intervention sénatoriale dans l'exercice du droit de dissolution. La Chambre n'est pas la Nation. Elle est un de ses organes. La Chambre n'est pas le pouvoir, elle est un pouvoir. Partout où la Chambre peut renverser le Gouvernement, le Gouvernement peut en appeler au pays par la dissolution. La dissolution est la contre-partie nécessaire de la responsabilité. Le peuple est souverain juge. » (18)

M. Tardieu arrive aux mêmes conclusions :

« Il faut, écrit-il, réviser l'article 5 de la loi constitutionnelle, en effacer les mots sur l'avis conforme du Sénat et le rédiger ainsi : Le Président de la République peut, sur la demande du Président du Conseil, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat.

« ...La réforme ainsi limitée ne peut pas comporter le risque d'abusivement multiplier les consultations électorales.

« ...Quand un Ministère, renversé par les Chambres se sentira condamné par le pays, croit-on qu'il songera à dissoudre ?

« ...Si, au contraire, un Ministère bien assis est l'objet d'une de ces intrigues de couloirs où se plaisent les élus des

(17) Cf. Discours radiodiffusé de M. Doumergue, le 24 Sept. 1934.

(18) Cf. J. Barthélémy. *La dissolution et le pouvoir personnel dans l'Europe Nouvelle* du 10 Novembre 1934.

ordres mendiants, ne voit-on pas que le droit de dissoudre le dispensera de dissoudre ?

« ...Montrer la force, disait le Maréchal Lyautey, pour ne pas avoir à s'en servir. »

L'auteur termine son exposé en constatant que : « Notre constitution, pour atteindre ce but, possède le mécanisme. Mais dans le mécanisme, il y a un caillou, qui l'empêche de tourner — l'intervention du Sénat — et qui prive la volonté populaire de sa plus essentielle prérogative d'expression. Nous demandons qu'on enlève le caillou. » (19)

On peut encore rapporter l'opinion de M. Ordinaire, vice-président du Sénat, qui se prononce dans le même sens :

« Le droit de dissolution, accordé au Président du Conseil, sur sa seule demande, ...par le Chef de l'Etat, comme en Angleterre, est un puissant moyen de protéger l'exécutif contre le caprice et les empiètements des assemblées. » (20)

Le fait, que ces hommes politiques qui mènent ou ont mené le jeu parlementaire et appartiennent à des partis différents, émettent des avis concordants sur la nécessité de supprimer l'intervention du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution, est un indice de grande importance.

Ceux qui demandent le maintien de la situation actuelle sont une faible minorité. Cette minorité se recrute tout d'abord dans le Sénat. Ceci n'est d'ailleurs pas pour nous étonner. Tout le monde sait que cette assemblée se montre aussi jalouse de ses privilèges que de ses usurpations.

La théorie soutenue sur ce point par M. Charles Dumont, membre de la Commission Sénatoriale de la réforme de l'Etat (21), nous paraît vivement critiquable.

Aucun doute possible, dit-il, il y a au Sénat une majorité contre les articles caractéristiques des projets du Président Doumergue. » Et voici l'argument essentiel qu'il met en avant pour justifier cette attitude :

« L'irresponsabilité du Président de la République est au point central de l'équilibre des pouvoirs publics dans la ré-

(19) V. André Tardieu, loc. cit., p. 51, 52 et 53.

(20) V. *Le Vice Constitutionnel et la révision*, p. 57.

(21) La Commission de la Réforme de l'Etat a été élue en Juillet 1934 par les bureaux du Sénat.

publique parlementaire. Cette irresponsabilité exige l'accord du gouvernement et des deux Chambres pour que le Président de la République puisse promulguer et exécuter les lois.

« Laisser le Président de la République exposé à refuser seul ou à contre-signer seul le décret de dissolution que demanderait le Premier Ministre c'est le jeter dans la mêlée des partis dont il doit être l'arbitre. Le Sénat ne veut pas aux méfaits de l'instabilité ministérielle ajouter les périls de l'instabilité présidentielle. » (22)

Ces paroles toutes de modération en apparence ne résistent pas à l'examen.

M. Ch. Dumont croit-il, en matière de dissolution, réaliser aisément l'accord des deux Chambres et du Gouvernement ? D'une part l'indiscipline de la Chambre française ne permet pas d'espérer qu'en aucun cas MM. les Députés soient prêts sans résistance au sacrifice ou au châtiment.

D'autre part, nous savons assez tous les inconvénients que présente l'intervention de la Chambre Haute dans l'exercice du droit de dissolution.

Cette solution n'est plus défendable. Elle est condamnée par soixante années d'expérience.

De nos jours, il n'y a plus qu'à tenter d'organiser le droit de dissolution sur le modèle de cette institution en Angleterre où elle fonctionne normalement. Ira-t-on par là jeter le Président de la République dans la mêlée des partis ? Point du tout, si celui-ci a une exacte conception de son rôle. Il doit rester l'arbitre suprême des intérêts supérieurs de la Nation. Il refuse ou accorde le décret qu'on lui demande selon sa conscience. Ses ennemis ne doivent pas lui en vouloir, ni ses amis le critiquer car la dissolution est un acte bien au-dessus des intérêts de partis. Les députés et les sénateurs comme M. Ch. Dumont qui veulent que par cette décision le Chef de l'Etat soit engagé dans les luttes politiques, ont une conception déformée de son rôle en régime parlementaire. Le Président de la République ne pourrait se compromettre qu'en menant campagne avant

(22) V. Charles Dumont. *La Réforme de l'Etat et le Sénat*, dans l'Europe Nouvelle du 10 Novembre 1934.

la dissolution, ou en favorisant après, un parti politique déterminé (23).

Pourquoi n'arrive-t-on pas à réaliser la simple réforme qui consisterait à enlever au Sénat son droit d'autoriser préalablement la dissolution ?

Il y a d'abord la vive opposition de cette assemblée qui ne veut pas renoncer à ce privilège. Mais surtout on a su habilement exploiter la « mystique du pouvoir personnel » qu'on rencontre encore très fréquemment dans la masse du peuple français, pour repousser cette réforme. M. Barthélemy fait très judicieusement remarquer que pour comprendre les courants d'opinions il ne faut pas oublier « que la valeur logique n'est pas l'élément essentiel de la force politique des arguments ».

« On a battu en brèche le projet de réforme de M. Doumergue avec la mystique du pouvoir personnel. Ces mots possèdent une sorte de pouvoir magique : je sens bien que chez moi-même, ils mettent en mouvement tout un système organique de fantômes et de spectres : 18 Brumaire et 2 Décembre, les Châtiments, les Commissions mixtes, l'étouffement des libertés, Waterloo et Sedan. Le jeu fut bien mené. » (24)

Comme on ne peut rien faire dans un régime démocratique sans l'opinion publique — que celle-ci soit fondée dans son attitude ou non — M. Barthélemy s'est efforcé de mettre en valeur les garanties actuelles en dehors de l'autorisation du Sénat, pour dissoudre la Chambre. Il propose ensuite toute une série de garanties supplémentaires que l'on pourrait adopter sans danger de paralyser l'institution.

Cet auteur montre que même en supprimant la nécessité de l'avis conforme du Sénat pour dissoudre cette opération restera entourée de six catégories de garanties.

En premier lieu, le Président du Conseil ne peut demander la dissolution que s'il a l'appui du Cabinet tout entier.

(23) Cf. l'attitude de Mac-Mahon qui voulait la dissolution, renvoie Jules Simon, se jette dans la lutte électorale en adressant un message au pays et qui, cependant, vaincu aux élections du 14-28 Octobre 1877, reste au pouvoir jusqu'au 30 Janvier 1879.

(24) V. Barthélemy. *La dissolution et le pouvoir personnel*, loc. cit.

S'il prenait seul cette initiative, le Président de la République refuserait certainement le décret de dissolution.

En second lieu, le Chef de l'Etat, avant de signer ce décret, va exercer un contrôle sur la proposition qui lui est faite. En présence de prétentions opposées, il va arbitrer. Mais pour cela il ne va pas, comme certains l'ont prétendu, prendre une responsabilité et il n'est pas vrai que la non-intervention du Sénat va ajouter aux périls de l'instabilité ministérielle ceux de l'instabilité présidentielle. L'irresponsabilité du Chef de l'Etat n'est pas une fiction.

Il faudra que l'on comprenne, comme le souhaite également M. Ordinaire « que le Président du Conseil dont la pratique parlementaire a fait le chef véritable du pouvoir exécutif [doit avoir] le droit d'obtenir directement du Chef de l'Etat un décret de dissolution, *avec la même facilité, et sans plus de responsabilité pour le Président de la République — cela est de grande importance — que pour tout autre décret.* » (25)

En troisième lieu, le Sénat, comme assemblée politique et comme cours de justice, gardera un double contrôle :

Le Sénat étant permanent et indissoluble, si un Gouvernement s'avise de prononcer une dissolution contre son sentiment, il se vengera dès qu'il le pourra en le renversant. D'autre part, il pourrait se montrer très disposé à accueillir une mise en accusation contre les Ministres qui auraient prononcé une dissolution à la légère.

En quatrième lieu, il y a le risque de l'opération pour le Cabinet responsable qui amasse à cette occasion beaucoup de haines contre lui. Il doit être sûr avant d'agir que l'opinion publique n'est plus représentée par la Chambre et que les nouvelles élections lui donneront raison.

En cinquième lieu, il y a les garanties qui résultent de la fixation d'un délai de 2 mois pour procéder aux élections générales, et d'un délai de 10 jours pour réunir la nouvelle Chambre après les élections.

En sixième lieu, un frein puissant aux entreprises de l'exécutif est le droit pour la Chambre de refuser le vote du budget ou des crédits que pourrait demander le Gouvernement.

(25) Cf. M. Ordinaire, loc. cit., p. 104.

« A mon sentiment personnel, conclut M. Barthélémy, ce système de garanties qui survivrait à la suppression de l'autorisation préalable du Sénat est suffisant. Je n'aime pas les institutions poussées à ce point de perfection orgueilleuse qu'elles en demeurent paralysées. Mais il y aurait peut-être lieu de tenir compte de certaines susceptibilités qui sont légitimes et même d'autres qui ne le sont pas » (26). Bien qu'il se défende de faire de la politique, l'auteur propose certaines garanties qui « pourraient épargner quelques amours-propres, favoriser certaines conversions, et faciliter certaines adhésions ». Voici les garanties supplémentaires que l'on pourrait organiser :

— faire présider aux élections après dissolution par un Cabinet neutre conformément au vœu exprimé par M. Albert Bayet. Cette mesure a l'inconvénient d'être contraire aux traditions du parlementarisme ;

— abréger le délai pour la réunion de la nouvelle Chambre ;

— fixation d'une session minima pour la Chambre nouvellement élue ;

— période d'indissolubilité ;

— le décret de dissolution devrait être motivé ;

— la dissolution ne pourrait avoir lieu deux fois pour le même motif ;

— la détermination constitutionnelle des cas dans lesquels la dissolution peut être prononcée ;

— la prolongation du mandat législatif ;

— le referendum sur le principe de la dissolution ;

— le veto du Sénat. On pourrait admettre que le Sénat pendant un certain délai puisse s'opposer à la dissolution prononcée librement par le Gouvernement. Pendant cette période l'état actuel ne serait pas changé.

Certaines de ces garanties ont été reprises par certains projets qui prévoient la suppression de l'intervention du Sénat.

Tout d'abord, on peut citer la résolution adoptée par la Commission de la Réforme de l'Etat de la Chambre adoptée le 27 Avril 1934 par 21 voix contre 3. Elle prévoit que sera abolie la nécessité de l'avis conforme du Sénat sous réserve

(26) V. J. Barthélémy. *La dissolution et le pouvoir personnel*. dans l'Europe Nouvelle du 10 Novembre 1934.

que le Président de la République ne pourra user de son droit de dissoudre que lorsque la Chambre aura été réunie en session pendant au moins trois mois après son renouvellement général ou après une précédente dissolution (27).

M. Gaston Doumergue dans son projet de réformes s'inspira de ces directives et encore s'efforça d'en modérer l'application :

« J'ai trouvé que c'était encore excessif, dit-il. M'inspirant toutefois des propositions adoptées par la Commission de la Chambre à l'énorme majorité que je vous ai dite et qui comprenait des membres de tous les partis (28), j'ai porté à un an à partir du début de la législature le temps pendant lequel l'avis conforme du Sénat serait nécessaire. Cette année écoulée, l'avis conforme du Sénat ne serait plus obligatoire. » (29)

M. André Maurois, après avoir tracé un intéressant parallèle entre le droit de dissolution en France et en Angleterre, arrive aux conclusions suivantes :

« En Angleterre, le pouvoir de dissoudre est donné dans les cas normaux à un homme qui est le chef incontestable de la majorité de la Chambre. En France il s'agit de donner ce droit à un homme qui n'est que le chef d'une fragile combinaison de partis. *Il serait donc naturel d'entourer ce droit de précautions qui, en Angleterre, sont inutiles.* »

L'auteur demande :

« La précaution qui figure dans les lois constitutionnelles, l'avis du Sénat, est-elle la meilleure ? Je ne le crois pas pour des raisons de fait. Tout homme de bonne foi constate que depuis quelques années surtout la Constitution française fonctionne mal. Le pouvoir exécutif est trop faible et trop instable.

(27) Le texte adopté fut celui du rapport présenté par M. Paul Reynaud au nom de la sous-commission du pouvoir exécutif sur la modification du droit de dissolution de la Chambre.

(28) Nous savons comment le parti radical changea d'attitude quelques mois après et fut une des causes de l'échec de M. Doumergue. A l'ordre du jour du Congrès de Nantes du 21 Octobre 1934, ce parti ne mit à l'étude qu'un projet de « referendum s'exerçant non sur les personnes, mais sur les problèmes en cause ». Par là même il repoussait implicitement la dissolution.

(29) Cf. Discours de M. Doumergue du 2 Novembre 1934. *rope Nouvelle* » du 20 Novembre 1934.

« Il est nécessaire, comme l'ont fait les Anglais avec succès, comme le désire M. Doumergue de rétablir l'équilibre entre les trois forces : gouvernement, parlement et Nation.

« *Mais il faut aussi tenir compte de l'absence chez nous de grands partis et de chefs clairement désignés et pour cette raison indiquer de façon plus précise, que ne l'exigent les usages anglais, les circonstances définies dans lesquelles la dissolution serait légale et peut-être même obligatoire.* » (30)

Toutes ces précautions, toutes ces garanties que l'on demande d'inscrire dans la Constitution ne sont guère que « des barrières de papier ». Elles peuvent certes, comme le dit M. Couzinet, présenter des avantages, « mais en général elles ne valent que ce que valent les hommes chargés de les appliquer. Les meilleures garanties résident dans les traditions, dans les mœurs politiques, dans la longue et correcte pratique du régime parlementaire. » (31)

L'exemple anglais est frappant. A cet égard, il est intéressant de rapporter l'opinion de M. Harold J. Laski, qui estime que la situation de fait créée par une dissolution comporte par elle-même des garanties suffisantes.

« Pour ma part, dit-il, je crois impérieux de confier l'exercice du droit de dissolution à l'exécutif du moment.

« *Les garanties contre les abus sont nettes et puissantes : Nul exécutif n'effectuera une dissolution injustifiée de peur de perdre le pouvoir en conséquence. Il craindra de faire injure à ses défenseurs. Il saura que tout corps d'électeurs se formalise du relâchement des affaires privées que cause une élection générale. Il comprendra qu'il est inutile de se fier au hasard de l'inconnu, à moins qu'il n'ait derrière lui quelque œuvre solide qui puisse lui assurer une large approbation populaire.* »

Toutes ces raisons, pour laisser l'exécutif exercer librement la dissolution, paraissent péremptoires dans une démocratie parlementaire d'éducation civique et politique avancée.

Nous croyons à la nécessité de réviser aussitôt que possible l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875

(30) V. André Maurois. *Le Droit de dissolution en Angleterre*, « L'Europe Nouvelle » du 10 Novembre 1934.

(31) V. Couzinet, loc. cit., p. 59 et 60.

pour supprimer l'intervention du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution. Nous plaçant au point de vue juridique il nous paraît qu'il n'est nullement nécessaire de remplacer cette garantie par de nouvelles. Cette manœuvre ne pourrait être dictée que par des buts politiques, comme le fait remarquer M. Barthélémy pour satisfaire à certains courants d'opinion du moment.

§ 3. — *La dissolution, moyen d'éduquer et de faire participer le peuple au gouvernement*

Le Corps électoral doit être la source de toute autorité dans un régime représentatif et démocratique. La conception à la base du droit de dissolution s'inspire de cette idée et « reconnaît qu'en fin de compte, les électeurs sont la première autorité dans l'Etat ». Si ce droit n'est pas « la prérogative du gouvernement du jour, tout système représentatif cohérent est impossible » (32).

Ce n'est que par une étrange aberration qu'on a pu qualifier d'acte de dictature le recours à l'arbitrage du suffrage universel.

Il est urgent de faire comprendre au peuple quelques-unes de ces vérités élémentaires.

La désuétude du droit de dissolution est due en grande partie à la méfiance insultante dans laquelle le peuple est tenu. Certes on ne saurait nier que les électeurs ont fait preuve de graves défauts. On leur a reproché, non sans quelques raisons d'avoir perdu la notion du possible, d'obéir à des instincts de plus en plus égoïstes, d'être dépourvu d'idéal et de se laisser aller trop facilement aux violences.

Ceux qui adressent ces reproches au Corps électoral sont ceux même qui ont manqué à leur devoir de l'instruire.

« Si, dit M. Ordinaire, « le pays légal » comme on disait autrefois, a ses défauts, *ses élus ont leur large part de responsabilité.*

« Qui oserait prétendre qu'on a toujours bien renseigné la nation et qu'on s'est toujours préoccupé de former son jugement ? Qui pourrait juger qu'on ne lui a pas prodigé

(32) Cf. Harold J. Laski, loc. cit., p. 209.

des illusions de toute espèce? Oserait-on aujourd'hui soutenir qu'on ne lui a pas donné aussi le spectacle de graves abus ?

« Ajoutons encore à ces critiques qu'il est vain d'attendre du Corps électoral une direction morale et politique continue. *Qu'on ne renverse pas les rôles*, les élus parlementaires sont investis d'un mandat général qui leur confère le soin de donner eux-mêmes cette direction ; *c'est à eux qu'il incombe de provoquer les grands courants d'opinions*. Une démocratie laissée à l'abandon, et même trop souvent trompée ne peut que verser dans la désillusion et le désordre.

« Il serait absurde de nier le caractère moral de la crise actuelle. Mais son origine est bien politique. La démoralisation d'un peuple n'est pas un fait spontané. *Elle est la séquelle d'une longue série de mauvais exemples et de dangereux conseils, venus de ceux qu'il s'est donnés pour chefs.* » (33)

Le peuple français a commis la lourde faute d'abdiquer à peu près complètement sa souveraineté au profit du Parlement. Il n'est que temps qu'il se ressaisisse. Mais il ne reprendra pas ses droits des mains de ceux qui les ont usurpés sans de sérieuses difficultés. Il faut qu'il ait confiance dans le Gouvernement lorsque celui-ci veut le choisir pour juge suprême des difficultés nées dans le sein de l'Etat. Ceux qui voient là une tentative d'insurrection contre la liberté de leurs élus font singulièrement preuve d'ignorance et d'aveuglement. Contre toute raison ils se posent en défenseurs d'une assemblée qui a usurpé leurs droits, qui les tient dans le mépris et les tyrannise. En matière de dissolution, il emble bien que, dans la France actuelle, le Gouvernement, loin de favoriser le retour chimérique du pouvoir personnel, pourrait très souvent au contraire se montrer plus apte que le Parlement à défendre les intérêts du Corps électoral.

Ces vérités si simples et encore incomprises dans la masse du peuple français, expliquent pourquoi tous ceux qui ont tenté de tirer le droit de dissolution de son long sommeil ont échoué.

La situation de la France qui ignore l'usage du droit de

(33) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 90.

dissolution et qui, par ailleurs, ne possède aucune institution de la démocratie directe est fort critiquable. Sa pratique constitutionnelle est la moins démocratique des régimes libéraux en vigueur.

M. Barthélémy n'a pas manqué de le remarquer :

« Le peuple français, dit-il, abdique complètement sa souveraineté au profit du Parlement.

« ...C'est donc la constitution française qui est en fait la moins démocratique des constitutions républicaines en vigueur.

« ...Une constitution démocratique doit permettre au peuple de trancher les différends qui viennent à s'élever entre les pouvoirs publics. » (34)

M. Maurice Ordinaire fait la même constatation :

« La dissolution directe ou par referendum existe dans toutes les constitutions parlementaires sans exception. » (35)

Il est donc bien nécessaire de faire fonctionner la dissolution « seul moyen qui existe dans la constitution de 1875 pour consulter d'une façon quelque peu précise le peuple sur les grands problèmes et les grandes tendances de la politique. » (36)

La dissolution apparaît à de nombreux auteurs un moyen par excellence pour faire participer le peuple à la gestion des affaires publiques. Voici ce que dit M. Maurice Ordinaire à ce sujet :

« S'il peut être utile d'en appeler quelquefois à l'opinion publique (et l'on sait si nous en sommes partisan), la dissolution, mise à la disposition du pouvoir exécutif, comme le moyen le plus sûr de fortifier son autorité devenue si chancelante, nous paraît être aussi le meilleur referendum qu'on puisse trouver, en ce que la consultation portera, non pas sur une question unique, d'une appréciation technique parfois difficile mais bien sur un programme, sur une politique déterminée et, en même temps, sur le choix des hom-

(34) V. J. Barthélémy. « *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* », Ed. 1906, p. 591 et 737.

(35) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 28.
bliques modernes. Ed. 1906, p. 591 et 737.

(36) V. Traité de droit constitutionnel de Barthélemy et Duez, loc. cit., p. 693.

mes, du parti, qui doivent être les exécuteurs de cette politique. » (37)

Dans la doctrine du droit public on retrouve souvent ce parallèle entre la dissolution et le referendum.

« Le Gouvernement, écrit M. Duguit, peut et doit dissoudre quand il estime que la direction politique des affaires publiques ne répond pas à la volonté du pays. Il provoque ainsi un véritable referendum. » (38)

Pour M. Carré de Malberg, la dissolution apparaît également « comme un appel au peuple, comme une mesure destinée à lui donner la parole et à lui fournir l'occasion de manifester son sentiment touchant la politique à suivre.

« ...La dissolution joue un rôle analogue à celui du referendum : elle est essentiellement un procédé de consultation populaire, permettant de vérifier si les volontés exprimées par la Chambre dissoute sont bien conformes à celles du corps électoral. » (39)

L'exemple anglais à cet égard est significatif et M. André Maurois le met en relief d'une manière très nette :

« En Angleterre, au cours de la vie d'un Parlement, peut surgir une question importante et neuve qui n'avait pas été soulevée au cours de la campagne électorale. Dans ce cas, le Premier Ministre juge souvent que son devoir est de consulter le pays avant d'agir.

« Car si en France le Parlement est pour quatre ans un dictateur collectif, en Angleterre l'électorat demeure la source permanente de l'autorité :

« Une élection est faite sur un programme défini. S'il devient nécessaire de dépasser le programme, il faut obtenir un mandat nouveau. M. Asquith dut dissoudre un Parlement pour imposer le budget de Lloyd George, et en dissoudre un autre quelques semaines plus tard pour avoir l'avis du pays sur la résistance de la Chambre des Lords. Une telle élection est en réalité un referendum. » (40)

La dissolution se présentant ainsi comme une heureuse forme de referendum, donne au peuple l'occasion de se

(37) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 46.

(38) V. M. Duguit, loc. cit., p. 811.

(39) V. Carré de Malberg. *La théorie générale de l'Etat*, T. II, p. 375.

(40) V. André Maurois. *Le droit de dissolution en Angleterre*, loc. cit.

prononcer sur des idées et non sur des questions de personnes. C'est à lui que le Gouvernement vient demander de donner l'impulsion et des directives générales à la politique. Et surtout il vient donner au peuple le moyen de développer son instruction politique, il l'oblige à s'intéresser à la chose publique en lui laissant une part de responsabilité dans sa conduite. On ne saurait trop insister sur ce point.

Par la dissolution, écrit M. Ordinaire, le Corps électoral « prend une part directe et active à la direction des affaires. Il a aussi une occasion de s'instruire et de prendre ses responsabilités. Il est souverain dans toute l'acception du mot. » (41)

Nous espérons que le grand mouvement doctrinal et politique qui se dessine actuellement en faveur de la restauration du droit de dissolution atteindra son but tout d'idéal et qu'il ne sera pas étouffé par quelques intérêts inavouables.

A la fin de cette étude, nous formulons le vœu que les projets de M. Doumergue qui « cherchent dans le sens démocratique les remèdes à la crise de la démocratie », ne sombrent pas dans l'oubli. Et cela pour le plus grand avenir de la France ; pour qu'elle se montre digne aux yeux du monde des hautes traditions de libéralisme qu'on lui prête depuis sa grande révolution de 1789.

(41) V. M. Ordinaire, loc. cit., p. 82.

OUVRAGES CONSULTÉS

TRAITÉS

- ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel Français et comparé*, Ed. 1927.
DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, 2^e Ed. 1924.
BARTHELÉMY et DUEZ. — *Traité de droit constitutionnel*. Ed. 1933.
HAURIJOU. — *Précis de droit constitutionnel*. Ed. 1923.
H. J. LASKI. — *Grammaire de la politique*. Trad. française, Ed. 1933.
EUGÈNE PIERRE. — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*.
CARRÉ DE MALBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*.
T. II. Ed. 1922.

OUVRAGES

- PRÉVOST-PARADOL. — *La France Nouvelle*. Ed. 1884.
PAUL MATTER. — *La dissolution des assemblées parlementaires*. Ed. 1898.
ROSSI. — *Cours de droit constitutionnel*.
DUTRIEZ. — *Les Ministres*, T. II.
CHARLES LEFEBVRE. — *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*.
DUGUIT. — *Election des Sénateurs*.
BARTHELÉMY. — *Introduction du régime parlementaire en France*. Ed. 1903.
— *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*. Ed. 1906.
— *La crise de la démocratie contemporaine*. Ed. 1931.
HAROLD J. LASKI. — *State of parties and the Right of dissolution*. Ed. 1924.
MIRKINE-GUETZÉWITCH. — *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*.
GASTON GÈZE. — *Les principes généraux du droit administratif*.
REDSLOB. — *Le régime parlementaire*. Ed. 1924.
YELLINCK. — *L'Etat moderne*.
COUZINET. — *La dissolution des Assemblées politiques*. Ed. 1933.
OCTAVE AUBERT. — *Le Moulin parlementaire*.
EMILE LABARTHE. — *Les mœurs politiques et la réforme de l'Etat*. Ed. 1933.
ALEXANDRE ISRAËL. — *La dissolution. Comment et pourquoi*. Ed. 1934.
BAGEHOT. — *The English Constitution*. 4^e éd. trad. fr. 1885.
LAWRENCE LOWEL. — *Le gouvernement de l'Angleterre*. Ed. 1910, T. I.
WILLIAM STUBBS. — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, 1927, T. III.
DESCHANEL. — *Gambetta*.

- TARDIEU. — *La réforme de l'Etat.*
MAURICE ORDINAIRE. — *La Révision de la Constitution.* Ed. Payot,
Paris 1934.
GASTON DOUMERGUE. — *Discours à la Nation Française,* 1934.

THÈSES

- CONSTANT. — *Le droit de dissolution.* Th. dr. Bordeaux, 1898.
RADENAC. — *La dissolution des Assemblées législatives.* Th. dr. Paris 1897.
LOUIS RIGNY. — *La dissolution dans la Constitution de 1875.* Th. dr.
Paris, 1900.
CANNAC. — *Le droit de dissolution.* Th. dr. Paris, 1927.
GORDON. — *La responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente.* Th. dr., Paris, 1931.

PÉRIODIQUES

- Annales de l'Assemblée Nationale*, Tomes xxxiv, xxxvi.
Correspondance entre Mirabeau et le Comte de Lamarck, T. 1.
Journal des Débats du 12 Juillet 1873.
Le Mémorial des Vosges (hebdomadaire) du 22 Mai 1877.
Revue Politique et Parlementaire, 1929, p. 195 ; 1930, p. 80 ; 1931,
p. 304 ; 10 Novembre 1934.
Revue de France du 15 Octobre 1930.
L'Europe Nouvelle du 10 Novembre 1934.
Candide du 13 Décembre 1934.
Le Temps, N^{os} du 21 Mai 1877, 15 Octobre 1923, 27 Novembre 1931
et 22 Février 1933.
La Semaine Juridique du 15 Octobre 1925.
La Nation du 5 Décembre 1931.
Le Populaire du 8 et 9 Février 1931.
Journal Officiel. N^{os} du 15 Septembre 1871, 16 Février 1872, 5 Mars
1873, 21 Mai 1873, 3 Février 1875 ; 5, 9 et 17 Mai 1877 ; 18, 22 et 26
Juin 1877, 3 Juillet 1877, 20 Septembre 1877, 14 Octobre 1877, 27
Novembre 1877, 13 Mars 1879, 29 Octobre 1881, 22 Juin 1885, 30
Novembre 1889, 23 Juillet 1893 ; 5, 7 et 28 Janvier 1895, 18 Mai 1909.

Vu : Le Doyen,

Ed. ALLIX.

Vu, le 17 Octobre 1935 :

Le Président de la Thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Le droit de dissolution d'après la Constitution de 1875

CHAPITRE PREMIER

<i>Introduction du droit de dissolution dans la Constitution de 1875</i>	9
--	---

§ 1. Théories des partisans et des adversaires du droit de dissolution	10
§ 2. La Commission des Trente	13
§ 3. L'adoption du droit de dissolution	17

CHAPITRE II

<i>Conditions mises à l'exercice du droit de dissolution</i>	21
--	----

1. Le droit de dissolution ne peut porter que sur une Chambre des députés régulièrement constituée	22
2. Le droit de dissolution ne peut s'exercer qu'avec l'avis conforme du Sénat	24
3. Le droit de dissolution ne peut être mis en œuvre que par un décret présidentiel contresigné par un Ministre responsable	25

CHAPITRE III

<i>Garanties contre l'exercice abusif du droit de dissolution</i>	28
---	----

§ 1. Protection des droits du Corps Electoral en cas de dissolution de la Chambre des Députés	28
§ 2. Restrictions apportées aux prérogatives de l'exécutif, après le décret de dissolution et avant la réunion de la Nouvelle Chambre	34
§ 3. La garantie de la loi Tréveneuc	39

CHAPITRE IV

<i>Effets de l'exercice du droit de dissolution</i>	44
---	----

§ 1. Effets politiques	44
§ 2. Effets juridiques	47

CHAPITRE V

<i>Application du droit de dissolution sous l'empire de la Constitution de 1875</i>	54
---	----

§ 1. Dans quelles conditions le Maréchal de Mac-Mahon prit-il le décret du 25 Juin 1877 ?	55
§ 2. Comment le Maréchal abusa de ses pouvoirs après le décret de dissolution et comment, malgré tout, sa tentative échoua	71

DEUXIÈME PARTIE

Nécessité et moyens de rendre effectif le droit de dissolution

CHAPITRE PREMIER

<i>Le droit de dissolution et la coutume parlementaire après 1875</i>	81
§ 1. Les répercussions des événements de 1877 sur l'usage du droit de dissolution	81
§ 2. Inconvénients de la nécessité de l'avis conforme du Sénat	87
§ 3. Les campagnes politiques en faveur de la pratique du droit de dissolution. Boulanger, Millerand, Doumergue	96

CHAPITRE II

<i>Le droit de dissolution et la démocratie parlementaire</i>	105
§ 1. Le droit de dissolution et le principe démocratique. L'exemple anglais	105
§ 2. Le droit de dissolution et le régime parlementaire	117

CHAPITRE III

<i>Les avantages politiques de la dissolution</i>	126
I. Le droit de dissolution, moyen de remédier à l'instabilité gouvernementale et à l'émiettement des majorités	166
II. Le droit de dissolution, moyen de trancher les conflits qui peuvent s'élever entre la Chambre et le Sénat	134
III. Le droit de dissolution, moyen de mettre fin à une Chambre où ne se dégage aucune majorité	135
IV. Le droit de dissolution, moyen de couper court aux abus qui marquent la fin des législatures	136
V. Le droit de dissolution, moyen de consulter la Nation sur de graves problèmes d'intérêt général	138

CHAPITRE IV

<i>Moyens de rendre effectif le droit de dissolution</i>	140
§ 1. A qui doit appartenir le droit de dissolution ?	140
§ 2. Nécessité de modifier le système de garanties qui entoure le droit de dissolution	147
§ 3. La dissolution, moyen d'éduquer et de faire participer le peuple au gouvernement	156
OUVRAGES CONSULTÉS	161

